

Aktive Klienten - aktive Politik? (wie) lässt sich dauerhafte Unabhängigkeit von Sozialhilfe erreichen? ; ein Literaturbericht

Buhr, Petra; Schmid, Achim

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Buhr, P., & Schmid, A. (2002). *Aktive Klienten - aktive Politik? (wie) lässt sich dauerhafte Unabhängigkeit von Sozialhilfe erreichen? ; ein Literaturbericht*. (ZeS-Arbeitspapier, 08/2002). Bremen: Universität Bremen, Zentrum für Sozialpolitik. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-109555>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Achim Schmid, Petra Buhr

Aktive Klienten – Aktive Politik?

(Wie) Läßt sich dauerhafte Unabhängigkeit von Sozialhilfe erreichen?

Ein Literaturbericht

ZeS–Arbeitspapier 8/2002

Zentrum für Sozialpolitik
Universität Bremen
Parkallee 39
D– 28209 Bremen

Zusammenfassung

Durch die steigende Zahl der Sozialhilfebeziehenden und die damit verbundene Belastung der kommunalen Haushalte ist die Frage in den Mittelpunkt gerückt, wie Sozialhilfebezug vermieden werden kann und Personen schneller wieder von Sozialhilfe unabhängig werden können. Neben der Frage der Arbeitsfähigkeit spielt dabei immer auch die Frage nach der Arbeitswilligkeit eine Rolle. Dabei wird auch befürchtet, dass die Ausgestaltung der Sozialhilfe (z.B. die Vorschriften über die Anrechnung von Einkommen) den Arbeitsanreiz untergrabe. In der kommunalen Praxis ist hiermit ein Perspektivenwandel von einer eher passiven, auf die Zahlung von Geldleistungen ausgerichteten, zu einer aktivierenden Sozialhilfepolitik verbunden. In diesem Rahmen sind in den letzten Jahren die kommunale Beschäftigungspolitik ausgebaut und Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen – z.B. im Rahmen der Hilfe zur Arbeit – verstärkt worden. Zugleich wurden neue Konzepte entwickelt und Modellprojekte initiiert.

In diesem Arbeitspapier soll auf der Grundlage der vorliegenden Forschungsergebnisse der Frage nachgegangen werden, wie aktiv die Sozialhilfebeziehenden selbst, aber auch die Sozial- und Arbeitsverwaltung in Hinblick auf das Ziel sind, den Sozialhilfebezug zu überwinden. Dazu wird zunächst der bisherige Erkenntnisstand über die Dauer und Dynamik von Sozialhilfebezug zusammengefasst. Im Anschluss daran werden die vorliegenden Ergebnisse zur Wirksamkeit institutioneller Hilfemaßnahmen zum Ausstieg aus der Sozialhilfe dargestellt.

Inhalt

Zusammenfassung.....	3
Inhalt	4
Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen	4
1. Sozialhilfe, Arbeitsmarkt und aktivierende Sozialpolitik.....	5
2. Aktive Klienten?.....	8
2.1 Ursachen für Einstiege in die und Ausstiege aus der Sozialhilfe.....	9
2.2 Dauer des Sozialhilfebezugs	11
2.3 Einflussfaktoren auf den Ausstieg aus der Sozialhilfe.....	16
2.4 Ausmaß und Ursachen von wiederholtem Bezug.....	24
2.5 Zwischenfazit.....	26
3. Aktive Politik?.....	28
3.1 Wirkungen von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen.....	29
3.2 Wirkungen kommunaler Ausstiegsförderung.....	33
3.3 Empfehlungen zur Weiterentwicklung sozialpolitischer Maßnahmen.....	41
4. Fazit und Ausblick.....	44
5. Literaturverzeichnis.....	47

Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen

Tabelle 1: Mögliche Einflussfaktoren auf die Dauer des Sozialhilfebezugs.....	16
Tabelle 2: Sozialstrukturelles Profil unterschiedlicher Verlaufstypen (Zugangskohorte 1983, Bruttodauer, in Prozent).....	24

1. Sozialhilfe, Arbeitsmarkt und aktivierende Sozialpolitik

Die Diskussion um aktivierende Elemente in der Sozialhilfe hat in den letzten Jahren zugenommen und wurde durch sozialpolitische Reformen in den USA und Großbritannien befördert, wo zuletzt beschäftigungspolitische Erfolge verzeichnet werden konnten (Trube/Wohlfahrt 2001). Die Hilfebeziehenden sollen dazu gebracht werden, möglichst schnell eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen und den Bezug passiver staatlicher Transferleistungen zu verlassen. Aktivierende Konzepte geben der Erwerbsarbeit generell den Vorrang und gründen unter anderem auf Befürchtungen, dass mit der Dauer des Sozialhilfebezugs ein Ausstieg erschwert wird und Überwindungsstrategien verlernt werden. Daneben spielen aber auch fiskalische Erwägungen angesichts der prekären Finanzlage der öffentlichen Haushalte bei anhaltend hoher Arbeitslosigkeit und zunehmender Sozialhilfequote eine Rolle (Walker 2001; Walker/Wiseman 2001).

In Deutschland nahm der Anteil der Sozialhilfebeziehenden¹ an der Bevölkerung seit Anfang der 1980er Jahre von rund 1,4 Prozent stetig zu und wurde nur durch einen Rückgang nach der Wiedervereinigung aufgrund der niedrigeren Empfängerzahlen in den neuen Bundesländern und durch die Ausgliederung der Asylbewerber gebremst. 1997 und 1998 musste mit 3,5 Prozent ein Höchststand verzeichnet werden. Im Jahre 2000 belief sich die Sozialhilfequote auf 3,3 Prozent. Ein ähnliches Bild liefert die Entwicklung der Ausgaben für die Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen, die in 2000 mit 18,6 Mrd. DM (netto: ca. 16,7 Mrd. DM) beziffert wurden (Statistisches Bundesamt 2002a: 132 ff.; Haustein 2002: 133).²

Die wichtigsten Ursachen des Sozialhilfebezugs sind Arbeitslosigkeit und unzureichendes Erwerbseinkommen: 2000 waren knapp 40 Prozent der Hilfebeziehenden im erwerbsfähigen Alter (15 bis 64 Jahre) arbeitslos gemeldet. Zudem waren 16,4 Prozent nicht erwerbstätig, ohne dass sie durch Alter, Krankheit, häusliche Bindung oder die Teilnahme an Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen an einer Arbeitsaufnahme gehindert waren (Haustein 2002: 128). Zum Jahresende 2000 wurde das Netto-Arbeitskräftepotenzial der Sozialhilfebeziehenden auf 802.000 geschätzt. Grundlage für diese Schätzung sind die 18–

1 Wenn nichts anderes vermerkt, ist mit "Sozialhilfe" Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU) gemeint.

2 Ein weiterer Indikator für die finanziellen Lasten, die mit der Hilfe zum Lebensunterhalt verbunden sind, ist deren Anteil an den kommunalen Ausgaben. Der Anteil hat sich im Laufe der 1980er Jahre von ca. drei auf über sechs Prozent verdoppelt. In 2000 lag der Anteil der HLU-Ausgaben an den kommunalen Ausgaben bei etwa 6,5 Prozent (Deutscher Bundestag 2001: Anhangdiagramm II. 3; Haustein 2002, Statistisches Bundesamt 2002b: eigene Berechnung).

bis 59jährigen Personen im Sozialhilfebezug, deren Zahl etwa 1,38 Mio. betrug (ebd.: 125). Wenn man also jüngere Personen, die eher auf das Bildungssystem verwiesen werden sollten, und ältere Hilfebedürftige, die in absehbarer Zeit in den Ruhestand überwechseln, von der Betrachtung ausschließt, so rückt der Arbeitsmarkt als Chance zur Überwindung von Sozialhilfebedürftigkeit für eine beträchtliche Zahl von Sozialhilfebeziehenden in den Mittelpunkt.

Der Weg in den – ersten – Arbeitsmarkt wird durch die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit, insbesondere in den neuen Bundesländern, erschwert. Daneben werden auch die institutionellen Voraussetzungen für eine erfolgreiche und nachhaltige Integration von Sozialhilfebeziehenden in den Arbeitsmarkt in Deutschland weniger günstig bewertet. So erschwert die institutionelle Trennung von Arbeits- und Sozialverwaltung die Anwendung aktivierender Strategien. Zum Teil kann ein "binnen-rationales Verhalten" der verantwortlichen Akteure beobachtet werden, das dazu führt, dass eine Verschiebung von Hilfebeziehenden in andere Zuständigkeitsbereiche nachhaltigen Lösungen vorgezogen wird. Die kommunale Sozialverwaltung kann über Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit dafür sorgen, dass Sozialhilfebeziehende Ansprüche auf Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit erwerben und damit mittelfristig ihren Sozialetat entlasten (Feist/Schöb 1999). Gleichzeitig können die Arbeitsämter über die Definition der "Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt" Problemfälle unter den Arbeitslosen als nicht vermittelbar einstufen und wieder in den Zuständigkeitsbereich der Sozialverwaltung verweisen (Lamping/Schridde 1999; Sell 1995, 1999). Zudem sind Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen des SGB III nur für Arbeitslose möglich, die Ansprüche auf Versicherungsleistungen besitzen. Personen ohne Arbeitserfahrung oder mit längeren Erwerbsunterbrechungen können daran nicht teilhaben (Reissert 1998).

Trotz dieser Defizite sollen die Rahmenbedingungen des deutschen Sozialstaats im Hinblick auf die Förderung von Ausstiegen aus der Sozialhilfe nicht ausschließlich negativ charakterisiert werden. Vielmehr sind in den letzten Jahren Bemühungen um eine Modernisierung der Sozialverwaltung³ sowie ein Ausbau lokaler Beschäftigungspolitik zu beobachten, was mit einer institutionellen Kongruenz von Kosten für beschäftigungsfördernde Maßnahmen und Nutzen durch die Reduktion der Sozialhilfeausgaben begründet werden kann. Von Seiten der Sozialhilfeträger wird zunehmend die "*Hilfe zur Arbeit*" zur Förderung von Sozialhilfeausstiegen eingesetzt (Heinelt 1998; Lamping/Schridde 1999; Haustein 2002: 134)⁴. Über Arbeitnehmerzuschüsse

3 Zu Strategien des Umbaus im lokalen Sozialstaat und Reformen der Sozialverwaltung, etwa der Einführung neuer Steuerungsmodelle allgemein vgl. Leisering/Hilkert (2001).

4 Die Zahl der zuvor arbeitslosen Sozialhilfebeziehenden, die im Rahmen von Maßnahmen der §§ 19 und 20 BSHG beschäftigt werden, verdoppelte sich zwischen 1996 und 2000 auf 403.000, wobei etwa 50 Prozent einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachgingen (BMA 2002: 191).

im BSHG können seit 1996 finanzielle Anreize zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gesetzt werden. Die 1998 eingeführte Experimentierklausel, die in verschiedenen Modellversuchen zur Integration von Sozialhilfebeziehenden den Arbeitsmarkt zur Anwendung kommt, lässt dabei Spielraum für großzügigere Zuschüsse und organisatorische Innovation (Dann u.a. 2001). Mit der freien Förderung über § 10 SGB III kann ein – bislang nicht ganz ausgeschöpfter – Teil des Budgets der Arbeitsverwaltung für innovative Projekte zur Eingliederung von Arbeit Suchenden verwendet werden, auch wenn keine Ansprüche auf SGB III Leistungen vorliegen. In diesem Rahmen ist auch die Zusammenarbeit mit Sozialämtern und anderen Akteuren des lokalen Arbeitsmarktes möglich und erwünscht (Brinkmann 2000). Jüngere Reformen zielen darauf, die Zusammenarbeit zwischen Arbeitsämtern und Sozialhilfeträgern zu verbessern, um die oben beschriebenen kontraproduktiven Effekte der Parallelstrukturen von Arbeits- und Sozialverwaltung zu reduzieren (Bundesgesetzblatt 2000). Ferner zeigen verschiedene Sonderprogramme des Bundes das Interesse an einer nachhaltigen Eingliederung von Sozialhilfebeziehenden in den Arbeitsmarkt (Reher 2002; Kaltenborn 2001; Bittner u.a. 2001).

Wie sich Abgänge aus der Sozialhilfe in diesem Rahmen entwickeln und welche Rolle dabei aktivierende Maßnahmen spielen, steht im Mittelpunkt des vom BMA geförderten Projekts "Verlaufs- und Ausstiegsanalyse Sozialhilfe" (VAAS). Das Projekt will durch die Beobachtung einer bundesweit erhobenen "Ausstiegskohorte" innerhalb eines Zeitfensters von drei Jahren Ausstiegsmuster aus der Sozialhilfe quantitativ erfassen und dabei auch die Bedeutung institutioneller Hilfeangebote ermitteln. Untersucht werden sollen die Faktoren, die dauerhafte Ausstiege aus der Sozialhilfe ermöglichen und Wiedereinstiege verhindern. Besondere Beachtung gilt hierbei sozial- und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, die den Ausstieg aus der Sozialhilfe erleichtern, erneuten Hilfebezug vermeiden und i.d.R. einen Übergang in den (ersten) Arbeitsmarkt fördern sollen.

Mit dem Projekt "VAAS" wird insofern Neuland betreten, als erstmals eine bundesweite Kohorte von Abgängern aus der Sozialhilfe über mehrere Jahre im Längsschnitt untersucht werden soll. Gleichwohl ist das Projekt natürlich nicht im "luftleeren" Raum entstanden, sondern kann auf wichtige Vorarbeiten und Erkenntnisse anderer Studien aus dem Bereich der Armutsforschung bzw. verwandter Gebiete zurückgreifen. Hier sind zunächst die bisherigen Ergebnisse der dynamischen Armutsforschung bzw. von Längsschnittstudien zum Bezug von Sozialhilfe zu nennen, die – mit Einschränkungen – auch Informationen zu Ausstiegen aus der Sozialhilfe zur Verfügung stellen. In der älteren Armutsforschung herrschte die Sichtweise vor, dass Sozialhilfebezug eher langfristiger "Natur" und die Betroffenen "passive Opfer der Verhältnisse" seien. Die neuere dynamische Armutsforschung hat dieses Armutsbild stark relativiert. Sie hat den Blick auf unterschiedliche zeitliche Muster des Sozialhilfebezugs gelenkt und gezeigt, dass die meisten Betroffenen aktive Versuche unternehmen, die Sozialhilfe zu überwinden. Des

weiteren können Ergebnisse aus der Evaluierung von Programmen herangezogen werden, die Hilfen zur Überwindung des Sozialhilfebezugs bieten. Schließlich können auch Untersuchungen zu Abgängen aus Arbeitslosigkeit in Betracht gezogen werden. In diesen Studien könnten sich ähnliche Entwicklungen zeigen, weil der Arbeitsmarkt bzw. Beschäftigung als Einstiegsursache in und als Ausstiegsursache aus der Sozialhilfe eine bedeutende Rolle spielt. So wurden in Arbeiten, die Übergänge aus der Sozialhilfe in den Arbeitsmarkt zum Inhalt hatten, ähnliche Prozesse beobachtet, wie sie in Untersuchungen zu Beschäftigungsaufnahmen nach Arbeitslosigkeit festgestellt wurden (Gangl 1998).

Im Folgenden soll das "Aktivitätspotenzial" der Sozialhilfebeziehenden und der Sozial- und Arbeitsverwaltung untersucht werden. Die Frage ist also, wie aktiv die Sozialhilfebeziehenden in Hinblick auf den Ausstieg aus der Sozialhilfe sind und in welchem Umfang und mit welchem Ergebnis die Sozial- und Arbeitsverwaltung Ausstiege aktiv befördern und damit ihrem gesetzlichen Auftrag nachkommen "Hilfe zur Selbsthilfe" zu leisten.⁵

Dazu wird zunächst der bisherige Erkenntnisstand der Armutsforschung über die Dauer und Dynamik von Sozialhilfebezug zusammengefasst. Im Anschluss daran werden die vorliegenden Ergebnisse zur Wirksamkeit institutioneller Hilfemaßnahmen zur Förderung des Ausstiegs aus der Sozialhilfe dargestellt.

2. Aktive Klienten?

Regelmäßig kehren Diskussionen um das Arbeitskräftepotenzial und die Arbeitsbereitschaft von Sozialhilfebeziehenden (und Arbeitslosen) wieder. Dabei wird den Betroffenen oft unterstellt, sie präferierten den passiven Bezug von Sozialleistungen gegenüber der aktiven Teilhabe an der Erwerbsgesellschaft. Eine Variante dieser Argumentation übt eher Systemkritik und spricht der Sozialhilfeklientel rationales Verhalten zu: Ihre Passivität ergebe sich aus der Konstruktion des sozialen Sicherungssystems, das passive Hilfebeziehende gegenüber Erwerbstätigen bevorzuge und geringe Anreize zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit biete. Oschmiansky u.a. (2001) zeigen, dass die "Faulheitsdebatten" seit den 1970er Jahren nach ähnlichen Mustern verlaufen. Sie treten in Zeiten des Wirtschaftsabschwungs und steigender Arbeitslosigkeit auf und werden durch eine hohe Zustimmung der Bevölkerung zu der Ansicht, dass die Mehrzahl der Arbeitslosen eigentlich gar nicht arbeiten wolle, begleitet. Ferner kann beobachtet werden, dass diese Debatten etwa eineinhalb Jahre vor Bundestagswahlen initiiert werden. Dahingegen gibt es keine Indizien

5 Mit dem Begriff "Aktivitätspotenzial" werden in diesem Arbeitspapier somit die tatsächlichen Aktivitäten der Hilfebeziehenden und der Verwaltung zum Ausstieg aus der Sozialhilfe umschrieben.

dafür, dass die Karriere dieses Themas damit in Verbindung steht, dass Erwerbslose die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit häufiger verweigern würden. Die Diskussion um aktive oder passive Hilfebezieher scheint also auch politischem Kalkül zu unterliegen.

Um festzustellen, wie aktiv die Sozialhilfebeziehenden beim Ausstieg aus der Sozialhilfe sind, sollen zunächst Ursachen für Einstiege in die und Ausstiege aus der Sozialhilfe beschrieben werden, bevor wir uns der Dauer des Leistungsbezugs und den Ursachen von diskontinuierlichen Sozialhilfeverläufen zuwenden.

2.1 Ursachen für Einstiege in die und Ausstiege aus der Sozialhilfe

Bei den Ursachen der Sozialhilfebedürftigkeit spielen insbesondere drei große Bereiche eine Rolle: familiäre Ursachen (angezeigt etwa durch den hohen Anteil von allein Erziehenden im Sozialhilfebezug), Zuwanderung sowie arbeitsbezogene Ursachen.

Folgt man der Sozialhilfestatistik, so sind die Ursachen der Sozialhilfebedürftigkeit in erster Linie in der Erwerbssituation der Hilfebezieher zu suchen. Besondere soziale Situationen werden demgegenüber seltener zur Begründung der Notlage geltend gemacht (Deutscher Bundestag 2001: 81f.). Von den Hilfebeziehenden im erwerbsfähigen Alter am Jahresende 2000 waren zwei Fünftel arbeitslos gemeldet. Etwa ein Drittel konnte wegen häuslicher Bindung, Krankheit, Alter oder Teilnahme an Aus- und Fortbildung keine Erwerbstätigkeit aufnehmen. Lediglich bei neun Prozent der Sozialhilfebeziehenden war ein unzureichendes Erwerbseinkommen Ursache des Sozialhilfebezugs (vgl. Haustein 2002: 128).

Etwa 23 Prozent aller Haushalte fielen durch besondere soziale Notlagen in Sozialhilfe. Innerhalb dieser Kategorie waren v.a. "Scheidung/Trennung" sowie die "Geburt eines Kindes" bedeutend, was auf das hohe Sozialhilferisiko von allein Erziehenden verweist (ebd.).⁶

Die in der Sozialhilfestatistik ausgewiesenen Bezugsursachen für das Jahresende 2000 decken sich mit verschiedenen (Längsschnitt-)Studien zum Sozialhilfebezug, die regional begrenzt vorgenommen wurden. Arbeitslosigkeit ist grundsätzlich die Hauptursache des Zugangs in Sozialhilfe, wobei der genaue Anteil der Ursache Arbeitslosigkeit in Abhängigkeit von der gewählten Datenbasis, der Frage, ob nur eine oder mehrere Ursachen

6 In geringerem Umfang wurden "keine eigene Wohnung" (3,2 Prozent aller Haushalte), Tod eines Familienmitglieds, Suchtabhängigkeit, Überschuldung, Freiheitsentzug/Haftentlassung und stationäre Unterbringung eines Familienmitglieds (insgesamt 5,5 Prozent der Haushalte) als Ursache der Hilfebedürftigkeit vermerkt (Haustein 2002: 128).

erhoben wurden und der Arbeitsmarktlage zum jeweiligen Eintrittszeitpunkt in die Sozialhilfe schwankt. Erst mit Abstand folgen andere Bezugsursachen, wie familiäre Gründe, unzureichendes Erwerbseinkommen oder Warten auf Rentenleistungen (Golsch 1999; Leisering 1998).

In diesen regional begrenzten Studien zeigen sich u.a. auch deutliche Ost–West–Unterschiede. So spielt Arbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern eine noch größere Rolle als Einstiegsgrund als in den alten. Und auch der Anteil der *"working poor"* – hier sind nur die ansässigen Personen im erwerbsfähigen Alter berücksichtigt – ist in Halle (Saale) mit 15 Prozent deutlich größer als in Bremen. In Ost wie West handelt es sich dabei vor allem um Familien mit Kindern und um allein Erziehende (Golsch 1999; Buhr u.a. 1998).

Nachdem Arbeitslosigkeit als entscheidende Einstiegsursache in Sozialhilfe identifiziert werden konnte, stellt sich die Frage, ob der Arbeitsmarkt auch die wichtigste Ausstiegchance bietet. Bei der Quantifizierung der Ausstiegsursachen sind wir auf lokal begrenzte Studien angewiesen.⁷ Auch hier macht sich ein Ost–West–Unterschied bemerkbar: Führen in Bremen mehr als ein Viertel der Wege aus der Sozialhilfe für Personen im erwerbsfähigen Alter in den Arbeitsmarkt (entweder durch die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit oder seltener durch Einkommenserhöhung),⁸ so sind dies in Halle lediglich etwa 14 Prozent. In Halle überwiegen die Übergänge in vorrangige Leistungen – vor allem Leistungen der Arbeitsverwaltung – die Übergänge in Beschäftigung bei weitem.

In den neuen Bundesländern spielt Arbeitsaufnahme somit eine geringere, Einsetzen vorrangiger Leistungen eine größere Rolle als im Westen (Rentzsch/Buhr 1996: 13; Buhr u.a. 1998: 299). Auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt zeigt sich daher eine problematische Diskrepanz zwischen der häufig auftretenden Einstiegsursache Arbeitslosigkeit bei vergleichsweise wenigen Übergängen aus der Sozialhilfe in den Arbeitsmarkt. Bei immerhin rund jedem Fünften (Halle) bzw. gut jedem Zehnten (Bremen) Abgänger aus der Sozialhilfe wird "keine weitere Vorsprache" als Beendigungsgrund angegeben. In diesen Fällen bleibt im Dunkeln, ob sich hinter dem Ende des Hilfebezugs die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit verbirgt oder welche anderen Ursachen für den Rücktritt verantwortlich sind (Gangl 1998; Buhr u.a. 1998; Rentzsch 2000).

7 Nur in den Bremer und Haller Analysen der Sozialhilfeakten werden Ausstiegsursachen systematisch erfasst. Die Bielefelder Sozialhilfedatenbank weist Ausstiegsursachen nicht aus.

8 Im einzelnen wurden 21 Prozent der Sozialhilfeeisenden ansässiger Antragsteller im Alter zwischen 18 und 59 Jahren in der Zugangskohorte 1989 durch Arbeitsaufnahme im ersten Arbeitsmarkt beendet, 2,8 Prozent durch höheres Erwerbseinkommen und 3,3 Prozent durch sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im Rahmen der Hilfe zur Arbeit. Etwa ein Drittel der Bezugszeiträume endete durch Einsetzen vorrangiger Leistungen (Gangl 1998: 220).

Der Kennzahlenvergleich für die 16 deutschen Großstädte zeigt, dass im Jahre 2000 der Anteil der Bedarfsgemeinschaften, die durch Arbeitsaufnahme auf dem ersten Arbeitsmarkt aus dem Bezug ausgeschieden sind, zwischen den Großstädten stark schwankt. Während in Bremen und Essen weniger als 15 Prozent aller Abgänger durch Arbeitsaufnahme auf dem ersten Arbeitsmarkt aus dem Bezug ausgeschieden sind, sind es in Nürnberg und Stuttgart fast 30 vom Hundert. Hierin spiegelt sich sicherlich die unterschiedliche Situation auf den regionalen Arbeitsmärkten wider. Auch die Bedeutung "geförderter" Arbeit unterscheidet sich zwischen den Städten: Während in Bremen und Stuttgart nur etwa 5 Prozent der Abgänger den Bezug durch Hilfe zur Arbeit Maßnahmen beendeten, waren es in Essen fast ein Viertel (con_sens 2001: 49).

Es zeigt sich also, dass die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit und in geringerem Umfang Einkommenssteigerungen neben dem Übergang in vorrangige Sicherungssysteme eine bedeutende Rolle bei der Beendigung von Sozialhilfebedürftigkeit spielen. Gleichzeitig scheint es unter der Rahmenbedingung hoher Arbeitslosenquoten schwer, die Sozialhilfe über den Arbeitsmarkt zu verlassen.

2.2 Dauer des Sozialhilfebezugs

Aus dem Selbsthilfegrundsatz in § 1 II 2 des BSHG kann abgeleitet werden, dass die Sozialhilfe "ihrer Intention nach nur eine vorübergehende staatliche Hilfestellung" und keine "dauerhafte, attraktive Alternative zur materiellen Selbstversorgung" sein soll (Schulte/Trenk-Hinterberger 1986: 107). Ein Indikator dafür, ob die Betroffenen aktive Versuche unternehmen, die Sozialhilfe zu beenden und ob die Sozialhilfe Hilfe zur Selbsthilfe ist und die Betroffenen darin unterstützt, schnell wieder auf eigenen Beinen zu stehen, ist die Dauer des Sozialhilfebezugs.

Bis Ende der 1980er Jahre lagen allerdings kaum systematische Erkenntnisse über die Dauer des Bezugs oder das Ausmaß von Kurz- und Langzeitbezug vor. Dies änderte sich mit der dynamischen Armutsforschung, die den Blick auf die zeitlichen Muster des Sozialhilfebezugs lenkte: Häufigkeit und Dauer von Sozialhilfeepisoden, Einstiege in und Ausstiege aus dem Sozialhilfebezug, Ursachen von Beginn und Ende des Sozialhilfebezugs sowie Einflussfaktoren auf die Bezugsdauer wurden untersucht. Ein Grund für diesen Perspektivenwandel war die Verfügbarkeit von neueren Längsschnittdatensätzen, die eine Untersuchung von Sozialhilfeverläufen ermöglichten.

Bei der Untersuchung der Dauer des Sozialhilfebezugs ist zwischen Querschnitt- und Längsschnittbetrachtung zu unterscheiden. Bei einer Querschnittbetrachtung wird ausgewiesen, wie lange Personen an einem bestimmten Stichtag bereits Sozialhilfe beziehen. So standen nach den Ergebnissen der amtlichen Sozialhilfestatistik am Jahresende

2000 etwa 40 Prozent der Bedarfsgemeinschaften seit maximal einem Jahr im Bezug, 15,3 Prozent bezogen seit mehr als fünf Jahren Sozialhilfe. Die durchschnittliche bisherige Dauer der Hilfestellung betrug 31,4 Monate (Statistisches Bundesamt 2002: 32f.).⁹

Bei Querschnittdaten stellen sich zwei Probleme (vgl. zur Aussagekraft von Querschnitterhebungen Buhr 1995: 65 ff.): Auf der einen Seite können sie die Bezugsdauer nur bis zum Stichtag der Erhebung abbilden. Sie enthalten somit keine abgeschlossenen Bezugszeiträume. Dies bedeutet, dass auf dieser Datengrundlage gar keine Aussagen über das Ende bzw. die Gesamtdauer des Sozialhilfebezugs gemacht werden können und die Dauer vermutlich immer unterschätzt wird. Hinzu kommt, dass in der amtlichen Statistik nur der letzte ununterbrochene Bezugszeitraum betrachtet, die Möglichkeit, dass Haushalte wiederholt im Sozialhilfebezug stehen können, also nicht beachtet wird.

Auf der anderen Seite wird bei Querschnitterhebungen nicht die Bezugsdauer aller möglichen Sozialhilfebeziehenden untersucht, sondern nur die einer bestimmten, zeitlich selektiven Gruppe: eben alle Fälle, die zu einem bestimmten Stichtag Sozialhilfe beziehen. Hierdurch werden Beziehende mit längeren Sozialhilfedauern überrepräsentiert, denn Langzeitbezieher haben eine größere Chance als Kurzzeitfälle, zu jedem beliebigen Zeitpunkt in eine Stichprobe einbezogen zu werden.

Eine Querschnittuntersuchung ist also nicht repräsentativ für die Erfahrung all derer, die je mit Sozialhilfe oder Armut in Berührung kommen. Es wäre falsch, von den Merkmalen aktuell Sozialhilfebeziehender auf andere Gruppen – besonders solche mit bereits abgeschlossenem Bezug – zurückzuschließen und Ergebnisse von Querschnitterhebungen zur Dauer und zu sozialen Aspekten des Sozialhilfebezugs über alle Gruppen hinweg zu verallgemeinern. Eine Querschnitterhebung ist geeignet, die aktuelle, fiskalische und auch administrative Belastung aufzuzeigen. Eine solche Sichtweise vollzieht also eher den Blick der Verwaltung auf Armut nach.

Will man das gesamte Spektrum von Wegen in die, durch die und aus der Sozialhilfe erfassen und in Erfahrung bringen, wie lange Sozialhilfe typischerweise in Anspruch genommen wird und wie sich Kurz- und Langzeitbezug verteilt, ist eine Längsschnittunter-

9 Diese Angaben beziehen sich auf die Dauer des letzten zusammenhängenden, ununterbrochenen Bezugszeitraums für die Bedarfsgemeinschaft in der vorliegenden Zusammensetzung, also die "Anzahl der Monate zwischen dem Beginn der Leistungsgewährung an die Bedarfsgemeinschaft und dem Berichtszeitpunkt. Maßgeblich ist dabei die Dauer, mit der die Bedarfsgemeinschaft in der Zusammensetzung zum Berichtszeitpunkt die Hilfe erhält" (Statistisches Bundesamt 2002: 48). Zusätzlich wird in der Statistik die "bisherige Dauer der ununterbrochenen Hilfestellung an mindestens ein Mitglied der Bedarfsgemeinschaft" ausgewiesen, um der Tatsache Rechnung zu tragen, dass es häufig zu Änderungen in der Zusammensetzung der Bedarfsgemeinschaft kommt, etwa durch Heirat, Trennung oder Tod. Die durchschnittliche bisherige Dauer der ununterbrochenen Hilfestellung an ein Mitglied der Bedarfsgemeinschaft lag Ende 2000 bei 40,7 Monaten (Statistisches Bundesamt 2002: 35).

suchung der geeignete Weg, genauer gesagt eine Längsschnittuntersuchung, bei der Sozialhilfeverläufe von Beginn an und im Idealfall bis zu ihrem Ende betrachtet werden.

Bei der Frage nach der Dauer von Sozialhilfeverläufen lassen sich zudem verschiedene Dauerkonzepte unterscheiden. Zum einen kann die Dauer einzelner oder bestimmter *Episoden* des Sozialhilfebezugs untersucht werden. Zum anderen kann auf die Gesamtdauer des Sozialhilfebezugs abgestellt werden. Die Gesamtdauer innerhalb des vorgesehenen Beobachtungszeitraums kann durch die Netto- oder die Bruttodauer angegeben werden. Die *Nettodauer* addiert die Dauer der einzelnen Sozialhilfeepisoden innerhalb des Beobachtungszeitfensters. Die *Bruttodauer* umfasst den Zeitraum vom Beginn der ersten bis zum Ende der letzten Bezugsepisode, einschließlich der Perioden ohne Sozialhilfebezug. Mit der Bruttodauer wird also angegeben, wie lange Haushalte "im Bannkreis" der Sozialhilfe stehen (Buhr 1995).

Eine der ersten Untersuchungen, die systematisch einen dynamischen Ansatz in die Sozialhilfeforschung eingebracht hat, war die *Bremer Längsschnitt-Studie* (Buhr 1995; Leibfried u.a. 1995; Leisering/Leibfried 1999).

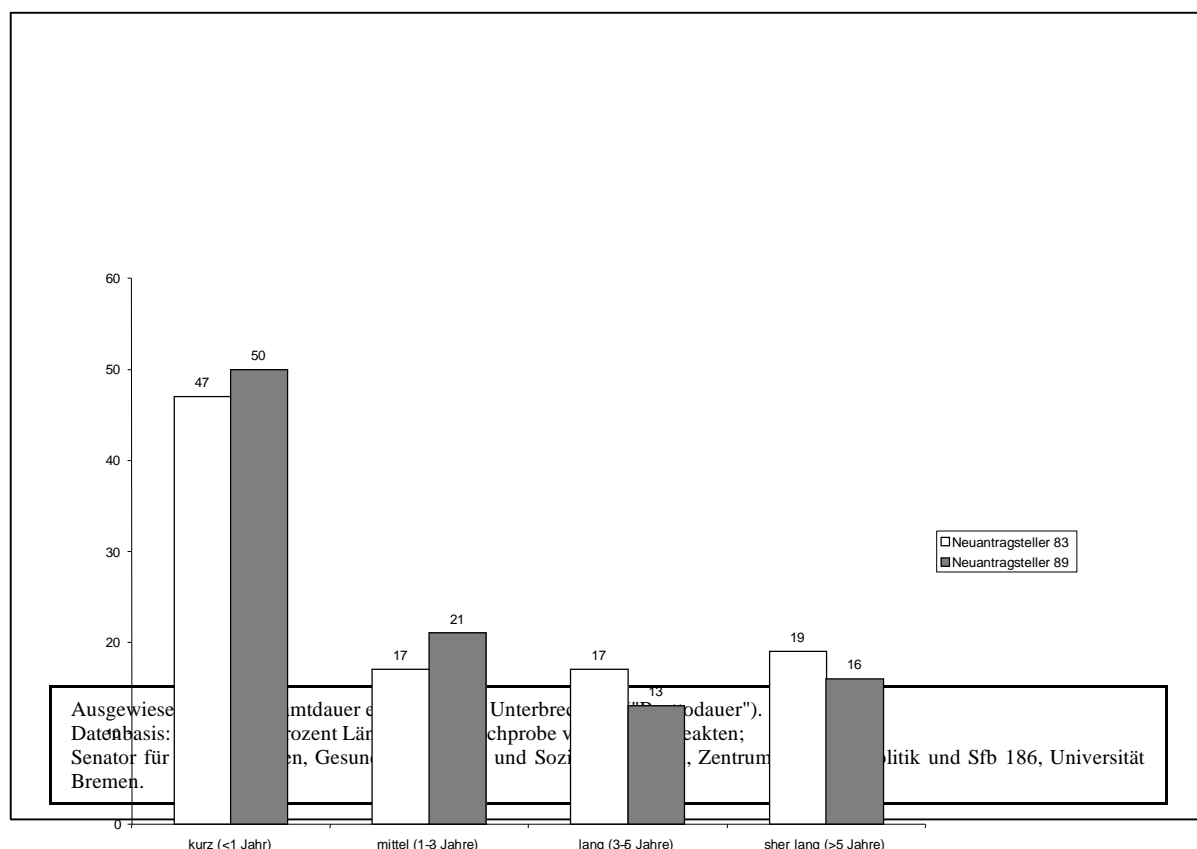


Abbildung 1: Dauer des Sozialhilfebezugs (Zugangskohorten 1983 und 1989).

Auf der Grundlage einer Untersuchung von zwei Kohorten von Neuantragstellern auf

Sozialhilfe konnte gezeigt werden, dass Sozialhilfeverläufe häufig nur von kurzer Dauer sind und Langzeitbezug von geringerer Bedeutung ist, als häufig angenommen. Nach Auswertung von biographischen Interviews mit Sozialhilfebeziehenden und ehemals Beziehenden musste auch die Vorstellung eingleisiger Abstiegskarrieren revidiert werden. Die Betroffenen bleiben auch bei längerem Sozialhilfebezug handlungsfähig (Buhr 1995, insb. Kapitel 6 und 7; Ludwig 1996).

Nach den Ergebnissen der Bremer Längsschnittstudie waren die Hälfte der Neuzugänge des Jahres 1989 nach längstens einem Jahr wieder aus der Sozialhilfe ausgeschieden und innerhalb des Beobachtungszeitraums von fünf Jahren nicht erneut als Hilfebezieher in Erscheinung getreten. Gut ein Fünftel (21 Prozent) der Neuzugänge bezog zwischen einem und drei Jahren Sozialhilfe, 13 Prozent zwischen drei und fünf Jahren und 16 Prozent länger als fünf Jahre (Buhr/Weber 1996; Buhr 1998; Leisering/Leibfried 1999)¹⁰.

Auch in anderen Studien mit anderen Datensätzen und in anderen Städten wurde ein hohes Ausmaß von Dynamik und ein hoher Anteil kurzfristiger Bezüge im Bereich der Sozialhilfe festgestellt. Hier sind insbesondere zu nennen Analysen mit dem *Sozioökonomischen Panel* (Voges/Rohwer 1991; Vobruba 2001a: 11, Daten für 1991–1996), der *Bielefelder Datenbank Sozialhilfe* (Andreß 1994; Golsch 2000, 2001) und der *Halleschen Längsschnittstichprobe* von Sozialhilfeakten (Rentzsch/Buhr 1996; Olk/Rentzsch 1997) sowie die Sozialhilfe-Studien von *Stadtallendorf* (Hagen/Hock 1996) und *Groß-Gerau* (Hilkert 1999) oder jüngst aus *Wiesbaden* (Brennecke u.a. 2001a, b).¹¹

10 Diese Angaben beziehen sich auf die Bruttodauer, d.h. die Gesamtdauer einschließlich Unterbrechungen. Hierbei ist die strukturelle Zusammensetzung der Bremer Zugangskohorte zu berücksichtigen: Fast die Hälfte der Neuzugänge 1989 waren Aus- und Übersiedler und Asylbewerber, die nur relativ kurze Zeit Sozialhilfe bezogen, bis sie Arbeitslosengeld erhielten oder in andere Bundesländer umverteilt wurden. Bezieht man die Analysen lediglich auf die ansässigen Deutschen und seit längerem in Deutschland lebenden Ausländer, so ergaben sich folgende Ergebnisse: 41 Prozent der Neuzugänge bezogen bis zu einem Jahr Sozialhilfe, 21 Prozent zwischen einem und drei Jahren, 17 Prozent zwischen drei und fünf Jahren und 22 Prozent länger als fünf Jahre. Eine weitere Auffälligkeit der Bremer Zugangskohorte, die eng mit dem hohen Anteil von Aussiedlern zusammenhängt, ist der hohe Anteil (44 Prozent) von sog. "Wartefällen", die nur deshalb Sozialhilfe beziehen, weil sie auf die Zahlung von vorrangigen sozialstaatlichen Leistungen, insbesondere Arbeitslosengeld, warten. Von den Aussiedlern waren 94 Prozent "Wartefälle", bei den Ansässigen waren es 31 Prozent. Schließt man diese "Wartefälle" aus den Analysen aus, beträgt der Anteil der Kurzzeitbezieher mit unter einjähriger Dauer immer noch 44 Prozent bezogen auf alle Antragsteller und 37 Prozent bezogen auf die Ansässigen.

11 In diesen Studien wurden zum Teil niedrigere Anteile von Kurzzeitbeziehern und höhere Anteile von Beziehern mit mittlerer Dauer als in der Bremer Studie festgestellt. So ergaben Analysen auf der Basis der Bielefelder Datenbank "Sozialhilfestatistik", dass etwa ein Drittel der Antragskohorte 1989 nach einem Jahr den Bezug beendet hatten, 40 Prozent standen ein bis drei Jahre und 26 Prozent länger als drei Jahre im Bezug (Bruttodauer) (Golsch 1999, 2001). Der geringere Anteil von Kurzzeitbeziehern gegenüber Bremen dürfte zum großen Teil darauf zurückzuführen sein, dass in der Bielefelder Datenbank Kurzzeitbezieher unterrepräsentiert sind, da Fälle, bei denen von vornherein mit einer kurzen Dauer zu rechnen ist, z.B. sog. "Überbrücker", die auf die Auszahlung anderer Sozialleistungen warten, nicht in das EDV-

Lassen sich darüber hinaus Aussagen darüber treffen, wie sich die Bezugsdauer im Zeitverlauf entwickelt hat? In den 1980er Jahren scheint die Bezugsdauer eher ab- denn zugenommen zu haben. So hat sich nach den Ergebnissen der Bremer Längsschnittstudie die mittlere Bezugsdauer von der Zugangskohorte 1983 zur Zugangskohorte 1989 nicht erhöht (Buhr/Weber 1996: 15). In der Bielefelder Studie stieg der Anteil der Kurzzeitbezieher von 18 Prozent in der Zugangskohorte 1983 auf knapp 34 Prozent in der Zugangskohorte 1989 (Golsch 2001: 77).

In Ostdeutschland konnte für die Zugangskohorten 1990 bis 1993 auf Grundlage der ersten Sozialhilfeepisode und der Nettodauer eine Zunahme der Kurzzeitbezieher beobachtet werden. Dahingegen ging der Anteil derjenigen, die den Sozialhilfebezug innerhalb eines Jahres vollständig abschlossen hatten, von 54 Prozent auf 49 Prozent zurück. Eine ähnliche Entwicklung ergab sich bei den mittleren Verweildauern. In den neuen Bundesländern (d.h. in Halle) scheinen Sozialhilfeverläufe außerdem diskontinuierlicher zu werden. Denn auch der Anteil der Fälle mit zwei und mehr Episoden nahm zu. Auch die längere Bruttodauer deutet darauf hin, dass es Hilfebeziehern schwerer fällt, die Sozialhilfe dauerhaft zu verlassen (Rentzsch 2000: 4ff.).

Diese Ergebnisse, die auf einem Beobachtungsfenster von fünf Jahren beruhen, konnten durch eine Langzeitbeobachtung ergänzt werden. Die Verlängerung der Beobachtungsperiode von fünf auf neun Jahre ließ den Anteil der Kurzzeitbezieher (Bruttokonzept) von 50 Prozent auf 37 Prozent schrumpfen. Ein Teil der Haushalte, die in der Fünfjahresbeobachtung den Kurzzeitbeziehern zugerechnet wurden, wurde nach Ende des kürzeren Beobachtungszeitraums wieder sozialhilfebedürftig, konnte also in dieser Zeit nicht die Voraussetzungen schaffen, um von staatlichen Mindestsicherungsleistungen dauerhaft unabhängig zu werden. Etwa 40 Prozent der Zugangskohorte 1991 erhielten fünf Jahre nach dem Erstbezug noch Sozialhilfeleistungen und nahezu jeder Vierte konnte in einem extrem langen Zeitraum von acht Jahren die Sozialhilfe nicht dauerhaft verlassen, wobei für gut 15 Prozent die Sozialhilfeabhängigkeit auch nach neun Jahren noch nicht beendet war (ebd.: 23).

Wie sieht nun die Lage in Gesamtdeutschland in den 1990er Jahren aus? Hier liegen nur Querschnittsmessungen vor. Nach der amtlichen Sozialhilfestatistik hat sich die

gestützte Zahlbarmachungsverfahren übernommen werden, auf dem die Bielefelder Datenbank beruht. Zudem sind im Bielefelder Datensatz keine "Wartefälle" enthalten, da in diesen Fällen das Arbeitsamt aufgrund einer Kooperationsvereinbarung mit dem Sozialamt grundsätzlich Vorabschläge zahlt. Schließlich können Aus- und Übersiedler nicht identifiziert werden (zu den Besonderheiten und Beschränkungen des Bielefelder Datensatzes vgl. Golsch 1999: 48 ff.). Relativ niedrige Anteile von Kurzzeitbeziehern bezogen auf die Bruttodauer wurden auch in Wiesbaden auf der Basis eines Verlaufsdatensatzes von 12/96 bis 12/00 für Hilfebeziehende im Alter von 18 bis 65 Jahren geschätzt: Rund 20 Prozent aller HLU-Empfänger zwischen 18 und 65 Jahren beenden den Bezug innerhalb eines Jahres, 35 Prozent innerhalb von zwei Jahren (Brennecke u.a. 2001b: 27).

durchschnittliche Bezugsdauer zwischen 1994 und 2000 von 26 auf 31,4 Monate erhöht und der Anteil der Bedarfsgemeinschaften mit bis zu einjähriger Bezugsdauer von 53 Prozent auf 40 Prozent verringert (Statistisches Bundesamt Bundesamt für Statistik 2002a). Der Kennzahlenvergleich für die 16 Großstädte ergab in 14 von 16 Städten eine Zunahme des Anteils der Bedarfsgemeinschaften mit einer über zweijährigen Bezugsdauer von 1999 auf 2000 (con_sens 2001: 21). Trotz der Erfolge bei der Erstberatung und Vermittlung von Sozialhilfebeziehenden in Arbeit ist es damit zu einem Anstieg der Zahl der Langzeitempänger gekommen.

Insgesamt gesehen deuten die Ergebnisse der dynamischen Armutsforschung auf ein großes Ausmaß an Kurzzeitbezug hin. Dies kann als ein Indiz für ein hohes Aktivitätspotenzial der Klienten genommen werden und spricht gegen die These, dass Sozialhilfebezieher sich im großen Stil im sozialen Netz ausruhen oder durch kontraproduktive institutionelle Vorschriften darin "festgehalten" werden. Seit Ende der 1990er Jahre scheint es jedoch schwieriger geworden sein, den Sozialhilfebezug nach kurzer Zeit wieder zu verlassen. Im folgenden Abschnitt wird genauer untersucht, von welchen Voraussetzungen ein (schneller) Ausstieg aus der Sozialhilfe abhängt.

2.3 Einflussfaktoren auf den Ausstieg aus der Sozialhilfe

Die empirische Forschung hat eine Reihe von Faktoren herausgearbeitet, die die Dauer des Sozialhilfebezugs und die unterschiedlichen Wege aus der Sozialhilfe beeinflussen können. Untersucht wurden demographische, haushalts- und sozialstrukturelle Merkmale, die Ursachen für den Beginn des Bezugs, berufliche Qualifikation, Arbeitserfahrung und Arbeitsmarktbeteiligung, institutionelle Variablen sowie gesamtgesellschaftliche Rahmenbedingungen. Gefragt wurde auch, ob die Chancen zum Ausstieg aus der Sozialhilfe mit der Zeit sinken. Hierdurch lassen sich die Gruppen von Hilfebeziehenden identifizieren, die eher kürzere oder eher längere Bezugszeiten aufweisen.

Potenzielle Einflussfaktoren auf die Bezugsdauer sind in der folgenden Tabelle zusammengefasst:

Tabelle 1: Mögliche Einflussfaktoren auf die Dauer des Sozialhilfebezugs

Individuelle Faktoren	<ul style="list-style-type: none"> – Sozialhilfebographie oder bisherige Dauer des Sozialhilfebezugs – soziodemographische und sozialstrukturelle Faktoren (Alter, Geschlecht, Nationalität, Bildung und Ausbildung, ...) – Erwerbsbiographie (Beschäftigungs- und Arbeitslosigkeitsphasen, Teilnahme an Beschäftigungsmaßnahmen, ...)
------------------------------	---

Haushaltsstrukturelle Faktoren	– Haushaltsgröße, Kinderanzahl im Haushalt, pflegebedürftige Personen im Haushalt, allein Erziehende, ...
Gesamtgesellschaftliche Rahmenbedingungen	– Arbeitsmarktsituation, regionaler Arbeitsmarkt – soziales Klima (soziale Stigmatisierung, Milieu und Nachbarschaft)
Institutionelle Faktoren	– Sozialhilfe als Auffangeinrichtung für Verzögerungen der Leistungsgewährung vorrangiger Sicherungssysteme – Sozialhilfepraxis (Anrechnung von Einkommen, evtl. gesteigerte Unterhaltspflicht, Sanktionen, ...) – Institutionelle Hilfen (Ausstiegsberatung, Angebote der Hilfe zur Arbeit, ...)

Quelle: nach Buhr (1995: 78 ff.).

Viele dieser Faktoren spiegeln die Zugangschancen zum Arbeitsmarkt oder in vorrangige soziale Sicherungssysteme wider. So kann die individuelle *Erwerbsbiographie* Informationen über Qualifikationsniveau und Berufserfahrung, aber auch über Anrechte auf Leistungen aus der Sozialversicherung enthalten. *Haushaltsstrukturen* zeigen Zeitressourcen für die Aufnahme oder Ausweitung von Erwerbstätigkeit an, etablieren aber auch unterschiedliche Lohnabstände und damit finanzielle Anreizstrukturen, die sich daraus ergeben, dass Sozialhilfe im Gegensatz zum Arbeitseinkommen die Bedürfnisse größerer Haushalte berücksichtigt. Schließlich könnte sich die bisherige *Dauer des Sozialhilfebezugs* auf die folgende Verweildauer und Ausstiegchancen auswirken. Hier würde dann unterstellt, dass mit zunehmender Dauer der Hilfeleistung aufgrund von Gewöhnungs- oder Entmutigungseffekten die Motivation, die Sozialhilfe zu verlassen, sinkt oder die selbständige Lebensführung ohne staatliche Unterstützungsleistungen "verlernt" wird.

Neben solchen individuellen und haushaltsstrukturellen Faktoren, die Chancen auf dem Arbeitsmarkt beeinflussen, werden die Zugangschancen zum Arbeitsmarkt von *ökonomischen Rahmenbedingungen*, etwa der regionalen Arbeitslosenquote, bestimmt. Ferner können Faktoren ausgemacht werden, die in der institutionellen Ausgestaltung der Sozialhilfe und ihrer Position im sozialen Sicherungssystem begründet sind sowie in Maßnahmen und Programmen, die Ausstiege aus der Bedürftigkeit fördern und begleiten sollen. Unter *institutionelle Faktoren* fallen damit sowohl die Rolle der Sozialhilfe als Überbrückungsleistung bei Verzögerungen in der Gewährung von Versicherungsleistungen als auch die gängige Sozialhilfepraxis und die Anwendung von Sanktionen sowie eine aktive Ausstiegsberatung oder etwa Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit.

Nach den vorliegenden Ergebnissen der dynamischen Armutsforschung sind insbesondere folgende Gruppen besonders lange auf Sozialhilfe angewiesen: Frauen, ältere und jüngere

Menschen, allein Erziehende, Ein-Personen-Haushalte, insbesondere von Frauen, Personen ohne Berufsausbildung, Haushalte mit mehreren Kindern, Haushalte mit kleineren Kindern, Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen, Personen mit sozialen und multiplen Problemlagen. Zu den Gruppen, die eher kurze Zeit Sozialhilfe beziehen, gehören umgekehrt Personen mit beruflicher Qualifikation, Personen ohne gesundheitliche Einschränkungen, Arbeitslose mit Anspruch auf Arbeitslosengeld oder -hilfe bzw. Arbeitslose, die erst seit kurzem arbeitslos sind, Erwerbstätige und Personen in Aus- oder Fortbildung. Dagegen wurden keine Unterschiede im Übergangsverhalten zwischen ansässigen Deutschen und Ausländern festgestellt, die seit längerer Zeit in Deutschland sind. Für Zuwanderer aus Osteuropa wurden in der Bremer Längsschnittstudie relativ kurze Bezugszeiten festgestellt, während Asylbewerber längere Zeiten aufwiesen, insbesondere in der Zugangskohorte 1983 (Buhr/Weber 1996, 1998).

Untersucht wurde auch, ob die Chancen zum Ausstieg aus der Sozialhilfe mit der Zeit sinken, was sowohl auf zunehmende Entmutigung oder Resignation hindeuten als auch mit der Entwertung von Qualifikationen durch die Länge der Abwesenheit vom Arbeitsmarkt zusammenhängen könnte. Eine fallende Rate kann jedoch auch die Folge vorgängiger Heterogenität der Hilfebezieher sein, weil Personen mit "guten Merkmalen" schneller wieder aus dem Bezug herauskommen und die mit "schlechten Chancen" zurücklassen¹². Unterschiedliche Bezugsdauern sind in diesem Fall in unterschiedlichen Problemlagen der Klientel begründet und nicht Folge des Systems der Problembearbeitung.

In multivariaten Modellen ergaben sich Hinweise auf eine mögliche Verfestigung von Sozialhilfebezug im Zeitverlauf. So zeigte Buhr (1995: 157 ff.), dass Hilfebezieher, bei denen die erste Episode länger als vier Monate dauerte, in der zweiten Episode schlechtere Chancen zum Ausstieg aus der Sozialhilfe hatten. Die Analysen von Gangl (1998) mit der Bremer Längsschnittstichprobe ergaben, dass die Übergangsrate aus der Sozialhilfe mit der Dauer zwar sinkt, dieses Ergebnis aber vor allem für die Übergänge in vorrangige Sozialleistungssysteme zutrifft. Die Rate für die Abgänge in den Arbeitsmarkt nimmt demgegenüber im Zeitverlauf kaum ab. Erst nach mehr als zwei Jahren im Sozialhilfebezug ist es unwahrscheinlicher, die Sozialhilfe durch Arbeit zu verlassen als zu Beginn. In den neuen Bundesländern sinkt die Übergangsrate in den Arbeitsmarkt dagegen im Zeitverlauf schnell ab. Nach gut einem Jahr bestanden in Halle so gut wie keine Chancen mehr, den Bezug durch Arbeit zu verlassen (vgl. Gangl 2000).

Weniger eindeutig und zum Teil widersprüchlich sind die Ergebnisse, was den Einfluss von gesamtgesellschaftlichen Rahmenbedingungen auf Ausstiege aus der Sozialhilfe angeht,

12 Erkenntnis aus den USA und Großbritannien deuten darauf hin, dass vor allem Selektionseffekte für die sinkenden Abgangschancen der Sozialhilfe verantwortlich sind, während der Entwertung von Qualifikationen und Entmutigungstendenzen eine geringere Erklärungskraft zugesprochen wird (Heady 1997).

etwa der Arbeitsmarktsituation. Während Voges und Leisering (1992: 464) einen solchen Einfluss feststellten, insbesondere für Übergänge in vorrangige Leistungssysteme, fand Buhr (1995: 149 ff.) keinen Einfluss der Arbeitsmarktsituation. Die Analysen von Gangl (1997, 1998, 2000) und Buhr u.a. (1998) ergaben, dass sich die Lage auf dem Arbeitsmarkt nicht in verbesserten oder verschlechterten Abgangschancen aus der Sozialhilfe in Erwerbsarbeit niederschlug. Allenfalls wirkte sich die aktuelle Arbeitsmarktlage auf die Chance aus, die Sozialhilfe über höheres Erwerbseinkommen zu verlassen. Für Bremen zeigten sich allerdings gewisse saisonale Effekte, nämlich erhöhte Abgangschancen aus der Sozialhilfe im Frühjahr und Herbst. Golsch findet für Bielefeld dahingegen deutliche Effekte der konjunkturellen Arbeitsmarktentwicklung, die über Zugangskohorten operationalisiert wird. Sozialhilfezugänge in Jahren mit positiver Arbeitsmarktlage beenden den Sozialhilfebezug deutlich schneller als Zugänge unter der Rahmenbedingung hoher Arbeitslosenquoten (Golsch 1999). Möglicherweise ist diese Beobachtung aber auch damit zu erklären, dass unter negativen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen verstärkt Personen mit schlechten Arbeitsmarktchancen entlassen werden, die sich dann unter den Sozialhilfezugängen wieder finden. Es könnte bei den Bielefelder Ergebnissen mithin ein Selektionseffekt vorliegen, insbesondere weil die individuellen Arbeitsmarktressourcen in den multivariaten Analysen nur unvollständig kontrolliert werden konnten. Gangl (1997, 1998, 2000) hatte demgegenüber die Abgangschancen *einer* Zugangskohorte in Sozialhilfe in Abhängigkeit von der Stellenandrangszahl, also dem Verhältnis von Arbeitslosen zu offenen Stellen, untersucht. Voges und Leisering verwendeten in ihrem Modell Arbeitslosenquoten. Die widersprüchlichen Befunde könnten also durch unterschiedliche Operationalisierungsweisen hervorgerufen worden sein. Eine Rolle spielt auch, ob zwischen verschiedenen Formen des Ausstiegs aus der Sozialhilfe differenziert wird. Überdies ist zu bedenken, dass die Studien auf Bremer und Bielefelder Daten beruhen, so dass auch lokale Besonderheiten Einfluss nehmen. Möglicherweise spielen strukturelle Bedingungen auf dem lokalen Arbeitsmarkt eine größere Rolle als die Veränderung der Quoten im Zeitverlauf. Eine denkbare Erklärung dafür, dass sich kein klarer Zusammenhang zwischen Ausstiegen aus der Sozialhilfe und der Arbeitsmarktlage manifestiert, könnte auch darin liegen, dass zunächst arbeitsmarktnahe Empfänger von vorrangigen Transferleistungen (Arbeitslosengeld, evtl. -hilfe) oder die stille Reserve vom wirtschaftlichen Aufschwung profitieren und erst längere Prosperitätsphasen Sozialhilfebeziehenden den Einstieg in den Arbeitsmarkt erleichtern. Zumindest scheint der Zusammenhang zwischen Arbeitsmarktlage und Übergängen aus der Arbeitslosenversicherung in den Arbeitsmarkt stärker zu sein (vgl. Gilberg u.a. 1999).

Der Einfluss des Wohnquartiers auf die Dauer des Sozialhilfebezugs wurde insbesondere von Farwick und Voges untersucht (Farwick/Voges 1997; Farwick 2001). Die Analysen ergaben für Bremen einen negativen Einfluss von "Armutsquartieren", d.h. dass Bewohner von Armutsgebieten schlechtere Chancen zum Ausstieg aus der Sozialhilfe haben. Mögliche

Ursachen hierfür sind die schlechte Ressourcenausstattung der entsprechenden Wohngebiete, das Erlernen hemmender Handlungsmuster sowie Stigmatisierung. Für Bielefeld konnten solche Einflüsse dagegen nicht nachgewiesen werden.

Der Einfluss institutioneller Faktoren, etwa Höhe der Sozialhilfe, Qualität der Beratung, unterschiedliche Regelungen im Hinblick auf die Anrechnung von Einkommen, Arbeitspflicht oder Heranziehung von Unterhaltspflichtigen ist bislang kaum systematisch untersucht worden. Jacobs und Ringbeck (1994: 138 f.) fanden heraus, dass institutionelle Praktiken (z.B. Beratung, Hinweise auf andere Hilfemöglichkeiten) verglichen mit anderen Faktoren keinen Einfluss auf die Bezugsdauer ausübten. Analysen mit der Bremer und der Hallenser Längsschnittstichprobe ergaben, dass von der Höhe der Sozialhilfe keine negativen Arbeitsanreize ausgehen, da sich der geringe Lohnabstand bei kinderreichen Haushalten nicht negativ auf das Arbeitsaufnahmeverhalten auswirkte (Buhr u.a. 1998; Gangl 1998).¹³

Unterstützt werden diese Beobachtungen dadurch, dass lokale und qualitative Studien zu dem Ergebnis kommen, dass Arbeitslose und Sozialhilfebeziehende in der Regel eine hohe Arbeitsmotivation und –bereitschaft haben und aktiv nach Arbeit suchen oder bereit sind, schlecht bezahlte Stellen anzunehmen, um wieder einen Einstieg in den Arbeitsmarkt zu finden (Trube 1997: 322; Kieselbach u.a. 1998: 216; Vobruba 2001a, b). Untersuchungen zum Einstiegsgeld Baden–Württemberg zeigten, dass nahezu alle Personen, die über finanzielle Anreize in Arbeit vermittelt wurden, auch nachdem die Zuschüsse entfielen, weiter einer Erwerbstätigkeit nachgingen (Dann u.a. 2001). Auch die Analysen mit dem Niedrigeinkommenspanel weisen in großem Umfang eigene Bemühungen der Arbeitslosen nach (Kortmann/Sopp 2001: 61ff.). Qualitative Ergebnisse der Bremer Längsschnittstudie belegen, dass viele Betroffene aktive Versuche unternehmen, der Sozialhilfe zu entkommen

13 Vgl. Andreß und Strengmann–Kuhn (1997: 523), die ebenfalls feststellten, dass staatliche Transfers die Arbeitsangebotsentscheidungen im unteren Einkommensbereich nicht nachhaltig negativ beeinflussen. Zur Diskussion um die Arbeitsanreize in der Sozialhilfe vgl. auch Vobruba (2001a, b). Obendrein sprechen internationale Vergleiche dagegen, dass die Höhe der Sozialhilfesätze sich negativ auf die Dauer und die Arbeitsbereitschaft auswirkt. Wenn es stimmt, dass die Sozialhilfe dazu verleitet, sich im sozialen Netz auszuruhen, würde man erwarten, dass Sozialhilfebezug in Deutschland länger dauert als in den USA, wo die Sozialhilfesätze niedriger bemessen und die Sozialhilfepraxis rigider ist. Aber, so das Ergebnis einer vergleichenden Studie, die sich allerdings auf die Zeit vor der Reform der Sozialhilfe in den USA von 1996 bezieht (vgl. dazu Backhaus–Maul 1999): Deutsche Sozialhilfebeziehende stehen nicht länger im Bezug als amerikanische (Duncan/Voges 1993). Dies spricht eher dagegen, dass institutionelle Faktoren, etwa die Höhe der Sozialhilfe, einen durchschlagenden Einfluss auf die Dauer des Bezugs haben. Auch britische Studien kommen zu dem Schluss, dass die Sozialhilfe bei der Bildung eines "wage floors" eine untergeordnete Rolle spielt: Nur 20 Prozent der Sozialhilfebeziehenden berücksichtigten bei der Bestimmung ihres Anspruchslohns staatliche Transferleistungen. Überdies nahmen 44 Prozent der Abgänger aus Sozialhilfe Arbeitsplätze an, deren Bezahlung unter ihrem "Anspruchslohn" lag (Walker 2001). Zu Unterschieden in der institutionellen Ausgestaltung der Sozialhilfe im internationalen Vergleich vgl. allgemein Eardley u.a.(1996) und Buhr (1999).

(Ludwig 1996). Dabei sollte auch nicht vergessen werden, dass ein Teil der HLU-Beziehenden bereits erwerbstätig ist.¹⁴

Beeinflusst die Ausübung einer gering entlohnerten Erwerbstätigkeit die Ausstiegsschancen? Im Grunde sollten Sozialhilfebeziehende, die einer Nebenerwerbstätigkeit nachgehen, bessere Chancen besitzen, unabhängig von Sozialhilfe zu werden. Sie sind näher am Arbeitsmarkt, können der Entwertung von Qualifikationen entgegenwirken und soziale Netzwerke aufrechterhalten, die zu einer Verbesserung der Erwerbssituation beitragen können. Bei Golsch ergab sich aber kein klarer Zusammenhang; vielmehr besitzen Haushalte, die über ein "hohes" Einkommen neben der Sozialhilfe verfügen, und Haushalte, die kein zusätzliches Einkommen vorweisen können, kurze Verweildauern, wohingegen ein Pro-Kopf-Einkommen bis zu 250 DM mit langfristigem Hilfebezug in Verbindung steht (Golsch 1999).

Welchen Einfluss hat die Teilnahme an Qualifizierung und an Maßnahmen im Rahmen der Hilfe zur Arbeit auf den Ausstieg aus der Sozialhilfe? Bei Gangl (1998: 226 f.) zeigte sich anhand von Analysen mit der Bremer Stichprobe, dass Personen, die eine Ausbildung oder Fortbildung beendet hatten, schlechtere Chancen hatten, die Sozialhilfe durch Arbeitsaufnahme zu beenden. Dies interpretiert Gangl als Ergebnis einer "negativen Auslese der Personen, die nach einer Aus- oder Fortbildung im Sozialhilfebezug verbleiben". Arbeitsmarkteinstiege erfolgen häufig direkt im Anschluss an eine Ausbildung oder aus einer Ausbildung heraus, so dass die Personen mit schlechten Chancen in der Sozialhilfe zurückbleiben. Die Teilnahme an Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit im Rahmen der Mehraufwandsvariante wirkt sich nicht fördernd auf die Arbeitsaufnahme im ersten Arbeitsmarkt aus. Diese Variante der Hilfe zur Arbeit wird vielmehr häufig als Vorstufe zur sozialversicherungspflichtigen Variante eingesetzt.

Weiterhin zeigte sich, dass unterschiedliche Einflussfaktoren wirksam sind, je nachdem, auf welchem Weg der Sozialhilfebezug beendet wird. Insbesondere sind für arbeitsmarktinduzierte Abgänge andere Faktoren verantwortlich als etwa für einen Abgang durch Einsetzen vorrangiger Sozialleistungen (Leisering/Voges 1992; Gangl 1997, 1998). Bei den arbeitsmarktinduzierten Abgängen kann wiederum zwischen Arbeitsaufnahme, Erhöhung von Erwerbseinkommen und Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung im Rahmen der Hilfe zur Arbeit unterschieden werden.¹⁵

¹⁴ In Wiesbaden gingen zum Stichtag 31.12.2000 26,6 Prozent der Sozialhilfebeziehenden im erwerbsfähigen Alter einer Erwerbstätigkeit oder Ausbildung nach (Brennecke u.a. 2001a: 31). Die Ergebnisse der Sozialhilfestatistik wiesen aber zum Jahresende 1999 nur knapp 9 Prozent der 15–64jährigen Personen im HLU-Bezug als erwerbstätig aus (Haustein 2001: 379).

¹⁵ In der Bremer Zugangskohorte 1989 wurden, wie bereits unter 2.1. ausgeführt, knapp 30 Prozent der Sozialhilfeeisenden durch arbeitsbezogene Ursachen beendet, darunter 21 Prozent durch Arbeitsaufnahme im ersten Arbeitsmarkt und jeweils etwa drei Prozent durch Hilfe zur Arbeit bzw. höheres Erwerbseinkommen.

Die Einflussfaktoren auf Arbeitsaufnahme als Weg aus der Sozialhilfe können mit Gangl wie folgt zusammengefasst werden: "Insgesamt kann festgehalten werden, dass Arbeitsaufnahmen in zentraler Weise von den Arbeitsmarktressourcen der Sozialhilfebezieher bestimmt werden, während Effekte der Dynamik von Opportunitätsstrukturen oder transferinduzierten Fehlanreizen nicht festgestellt werden können. Ebenso wenig ergeben sich starke Hinweise auf eine inhärente Abhängigkeit der Arbeitsmarktchancen von der Dauer des Sozialhilfebezugs. Darüber hinaus erweist sich eine Arbeitsaufnahme aber für bestimmte soziale Gruppen innerhalb der Sozialhilfeklientel, insbesondere für Frauen, Alleinerziehende mit Kleinkindern, sowie für ältere Hilfebezieher als vergleichsweise problematisch" (Gangl 1998: 225f.).¹⁶

Der Abgang über vorrangige Sozialleistungen ist zum Teil deutlich anders strukturiert: "Die Abgangsdynamik der Übergänge in vorrangige Sicherungssysteme (...) ergibt sich recht plausibel aus dem Ablauf der administrativen Bearbeitungsvorgänge und den Auswirkungen der Regelungen zu Anspruchsberechtigung und Leistungsgewährung. Es zeigt sich beispielsweise auch unter Kontrolle individueller Heterogenität die ... ausgeprägte negative Dauerabhängigkeit der Abgangsrate. Diese entsteht vorwiegend dadurch, dass Sozialhilfe überbrückend während einer meist relativ kurzen Bearbeitungszeit der Leistungsanträge bezogen wird. (...) In dieser Interpretation ergeben sich die ebenfalls positiven Effekte im Fall von älteren Hilfebeziehern, Männern, oder auch beruflich qualifizierten Antragstellern aus den tendenziell aufgrund vorausgegangener Erwerbskarrieren und institutionellen Regelungen häufiger bestehenden und höheren Leistungsansprüchen unter diesen Gruppen. Unterstrichen wird dies dadurch, dass höhere Abgangschancen auch dann feststellbar sind, wenn bereits in der früheren Bezugsepisode ein Abgang über vorrangige Sicherungssysteme stattfand. Und schließlich dürfte sich in dem Ergebnis, daß Haushalte mit Kindern die Sozialhilfe deutlich seltener über vorrangige Transfers verlassen als kinderlose Haushalte, die Orientierung der vorrangigen Leistung am Arbeitseinkommen des Antragstellers ausdrücken" (Gangl 1998: 222).

Hierbei zeigten sich allerdings wiederum deutliche Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland (Buhr u.a. 1998; Gangl 2000). Dies gilt sowohl für Abgänge durch höheres Erwerbseinkommen als auch für die Aufnahme von Erwerbsarbeit. Bei der

16 Die Ergebnisse von Gangl zum Ausstieg aus der Sozialhilfe über Arbeitsaufnahme decken sich teilweise, insbesondere was die Bedeutung der individuellen Arbeitsmarktressourcen angeht, mit den Ergebnissen der Arbeitslosenforschung zu den Einflussfaktoren auf die Beendigung von Arbeitslosigkeit bzw. zum Verbleibsrisiko in Arbeitslosigkeit (Rudolph 1998; Gilberg u.a. 1999; Bender u.a. 2000). Im Unterschied zu Gangl wurde dort aber festgestellt, dass die Chance der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt mit der Dauer der Arbeitslosigkeit abnimmt. Auch wurde die Arbeitsmarktlage in der Regel als wichtige Einflussgröße für Ausstiege aus Arbeitslosigkeit identifiziert, wobei Gilberg u.a. feststellten, dass in den alten Bundesländern der Einfluss der Arbeitsmarktbedingungen mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit zugunsten individueller Merkmale zurücktritt, während die Arbeitsmarktlage in den neuen Bundesländern durchgängig eine wichtige Rolle spielt.

Erhöhung von Erwerbseinkommen spielen in Bremen saisonale Einflüsse und auch die frühere Erwerbs- und Sozialhilfekarriere eine Rolle. In Halle weist die Übergangsrate in höheres Erwerbseinkommen dagegen keine negative Dauerabhängigkeit auf und ist stark von der beruflichen Qualifikation bestimmt. "Arbeitsaufnahmen von Sozialhilfebezieher*innen sind in Bremen durch Merkmale bestimmt, die im Rahmen von Stellenbesetzungsvorgängen im Arbeitsmarkt eine Rolle spielen. Berufliche Qualifikationen führen zu höheren, gesundheitliche Einschränkungen und soziale Probleme dagegen zu geringeren Abgangschancen aus der Sozialhilfe. Ebenfalls geringere Abgangschancen weisen hier alleinstehende Frauen, Alleinerziehende und insbesondere Nichterwerbspersonen auf. Darüber hinaus zeigt sich auch, dass die guten Arbeitsmarktchancen von Teilnehmern der ‚Mehraufwandsvariante‘ der Hilfe zur Arbeit nur auf deren Funktion als ‚Eintrittskarte‘ in die ‚Vertragsvariante‘ zurückzuführen sind. Auf dem ersten Arbeitsmarkt bewirken diese Maßnahmen weder in Halle noch in Bremen verbesserte Abgangschancen der Hilfebezieher. In Halle sind insgesamt kaum Effekte auf die Abgangsrate der Hilfebezieher in den ersten Arbeitsmarkt nachzuweisen. Einzig jüngere Hilfebezieher haben eine erhöhte Chance, eine Arbeitsstelle zu finden. Ein weiterer wichtiger Unterschied zwischen Halle und Bremen besteht darin, dass es in Bremen offenbar eine bestimmte Gruppe unter den Sozialhilfebezieher*innen gibt, die zwischen Erwerbstätigkeit und Sozialhilfe ‚pendelt‘: Wenn der Hilfebezug bereits einmal durch Arbeitsaufnahme beendet wurde, bestehen gute Chancen, auch einen neuerlichen Bezug auf diesem Wege zu verlassen. Eine solche Gruppe von Hilfeempfängern scheint es in Halle nicht zu geben: Hier sind die Abgangschancen aus der Sozialhilfeepisode besonders gering, wenn zwischenzeitlich bereits einmal eine Arbeit aufgenommen worden war" (Buhr u.a. 1998: 309 f.).

Insgesamt gesehen deuten die vorliegenden Ergebnisse darauf hin, dass längerer Sozialhilfebezug vor allem mit bestimmten Lebenslagen oder Lebensphasen, insbesondere Alleinerziehung und Krankheit/Erwerbsunfähigkeit, Alter und Arbeitslosigkeit, zusammenhängt und nicht darauf zurückzuführen ist, dass sich die Betroffenen im Sozialhilfebezug "ausruhen" (vgl. auch Brennecke u.a. 2001a: 31, 2001b: 15). Ausstiege durch Erwerbsarbeit sind häufiger in Westdeutschland zu erwarten und hängen insbesondere mit den Arbeitsmarktreissen der Hilfebezieher zusammen.

Ein weiteres Ergebnis der dynamischen Sozialhilfeanalysen ist, dass es einen Unterschied für die Erklärung der Bezugsdauer macht, welches Dauerkonzept zu Grunde gelegt wird. So

ergaben sich, je nachdem ob die Dauer einzelner Episoden oder die Gesamtdauer untersucht wurde, die sich aus mehreren Episoden oder Bezugszeiträumen zusammen setzen kann, nicht nur unterschiedliche Anteile von Kurz- und Langzeitbeziehern, sondern auch unterschiedliche Einflussfaktoren auf die Dauer (Buhr 1995; Golsch 1999). Dies verweist auf das Problem des wiederholten Bezugs. Denn ein nicht unbeträchtlicher Anteil von Hilfebeziehenden hat nach dem Ende einer Episode nach kürzerer oder längerer Zeit einen weiteren Bezugszeitraum.

2.4 Ausmaß und Ursachen von wiederholtem Bezug

Wie häufig kommt es zu wiederholtem Bezug und wovon hängt es ab, ob jemand nach einer Unterbrechung erneut Sozialhilfe beziehen muss?

Nach den Ergebnissen der Bremer Längsschnittstudie hatten etwa 30 Prozent der Zugangskohorte 1989 mindestens zwei Episoden. Bei den ansässigen Antragstellern lag der Anteil der diskontinuierlichen Verläufe mit 38 Prozent höher (Buhr/Weber 1996: 19). Die mittlere Dauer bis zum Beginn der zweiten Episode lag bei acht bzw. neun Monaten (ebenda: 30).¹⁷

Die Erklärung von diskontinuierlichen Sozialhilfeverläufen hat sich dabei insgesamt als schwierig erwiesen: So fand Buhr (1995) für die Zugangskohorte 1983 heraus, dass sich insbesondere die Bruttodauer als Maß für die Gesamtdauer des Bezugs einschließlich Unterbrechungen schwerer erklären ließ als die Dauer einzelner Episoden. Außerdem zeigte sich, dass kontinuierliche Kurzzeitbezieher, also Bezieher die weniger als ein Jahr Sozialhilfe ohne Unterbrechungen bezogen hatten, und diskontinuierliche Bezieher, auch solche mit längerer Dauer, einander strukturell ähnlich waren:

Tabelle 2: Sozialstrukturelles Profil unterschiedlicher Verlaufstypen (Zugangskohorte 1983, Bruttodauer, in Prozent)

Merkmal	Kontinuierlicher Bezug			Diskontinuierlicher Bezug		Alle Fälle
	Kurz	mittel/ lang	Sehr Lang	kurz/ mittel/ lang	Sehr Lang	

¹⁷ In der Verlaufsanalyse aus Wiesbaden (Brennecke u.a. 2001b) wird ein geringerer Anteil von diskontinuierlichen Verläufen ausgewiesen, wobei hier allerdings eine sehr enge Definition zugrunde gelegt wurde: 3,5 Prozent der Sozialhilfebeziehenden wurden als "Pendler" (mindestens drei Sozialhilfeepisoden im Untersuchungszeitraum, d.h. zwei Unterbrechungen von maximal sechsmonatiger Dauer), 6,8 Prozent als "Wiedereinsteiger" nach längerer Unterbrechung (im Untersuchungszeitraum mindestens zweimal für 9 Monate oder länger nicht im Bezug) klassifiziert (13 ff.). Auch durch die Konstruktion des Verlaufsdatensatzes wird Diskontinuität in Wiesbaden tendenziell unterschätzt (12).

	Kontinuierlicher Bezug			Diskontinuierlicher Bezug		Alle Fälle
Frauen	37	48	64	33	40	40
über 40 Jahre	24	17	43	21	24	24
Keine Berufsausbildung	40	70	66	48	36	46
Alleinerziehende	9	9	22	8	13	10
Paare mit Kindern	13	12	9	19	8	13
Alleinstehende Frauen	14	15	22	10	14	13
Alleinstehende	31	22	13	29	32	28
Männer	34	42	33	33	34	35
Sonstige Personen ohne Kinder						
N	24 4	60	47	145	90	586

Quelle: Buhr (1995: 146).

Gleichwohl lassen sich einige bivariate Zusammenhänge aufzeigen: Ansässige Antragsteller, junge Menschen, alleinstehende Männer, Paare mit Kindern, Haushalte mit kleinen Kindern, Arbeitslose und "Wartefälle" haben häufiger einen zweiten Bezugszeitraum als andere Gruppen. Auch die Ursachen für das Ende des Sozialhilfebezugs spielen eine Rolle. So ist die Wahrscheinlichkeit, erneut Sozialhilfe beantragen zu müssen, besonders hoch, wenn die erste Sozialhilfeepisode durch Einsetzen vorrangiger Leistungen endet. In der Bremer Zugangskohorte 1983 hatten auch Bezieher, die die erste Sozialhilfeepisode durch Arbeitsaufnahme beendeten, häufiger einen zweiten Bezugszeitraum. In der Zugangskohorte 1989 ist dies dagegen nicht der Fall. Anfang der 1990er Jahre war es offenbar leichter möglich, die Sozialhilfe dauerhaft durch Arbeitsaufnahme zu beenden als in den 1990er Jahren (Buhr/ Weber 1996: 29; Buhr 1998: 25).

In den *multivariaten Analysen* von Buhr und Weber übten lediglich Zuwandererstatus und Alter einen signifikanten Einfluss auf die Wahrscheinlichkeit, einen zweiten Bezugszeitraum zu haben, aus: Aussiedler und Asylbewerber sowie ältere Personen hatten danach seltener eine zweite Episode, jüngere Personen häufiger.

Die Ursachen für wiederholten Bezug von Sozialhilfe sind damit noch weitgehend ungeklärt. Die bisher untersuchten sozialstrukturellen Merkmale können nur bedingt

erklären, warum einige Personen kontinuierlich, andere mit Unterbrechungen Sozialhilfe beziehen. Anders ausgedrückt: Es ist noch weitgehend unklar, warum einige einen dauerhaften und einige nur einen vorübergehenden Ausstieg aus der Sozialhilfe schaffen. Ein möglicher Grund hierfür ist, dass die in den vorliegenden Studien herangezogenen Daten auf der Analyse von Sozialamtsakten beruhen. Aktdaten können aber nur begrenzte Informationen über den Lebenslauf von Sozialhilfebeziehenden liefern. Insbesondere ist über die Zeit zwischen den einzelnen Episoden so gut wie nichts bekannt, also: Was haben die Betroffenen zwischenzeitlich gemacht, wie war ihr Erwerbsverlauf, was ist im familiären Bereich passiert etc.? Die in den Akten enthaltenen Merkmale reichen also offenbar nicht aus, um diskontinuierlichen Sozialhilfebezug zu erklären.

Häufig wird angenommen, dass mit dem Ende des Sozialhilfebezugs keine gravierende Verbesserung der Einkommens- und Erwerbssituation einhergeht. Analysen auf der Grundlage des Sozioökonomischen Panels haben beispielsweise gezeigt, dass materielle Aufstiege oft nur in benachbarte Einkommensklassen führen und dass Betroffene nach dem Ende einer Armutsepisode häufig im armutsnahen Bereich verbleiben (Sopp 1994; Hübinger 1996).¹⁸ Auch qualitative Studien deuten an, dass mit dem Ende des Sozialhilfebezugs nicht immer eine Veränderung der Lebenslage einhergeht bzw. dass die dem Sozialhilfebezug zugrunde liegenden Probleme nicht behoben sind, etwa weil noch kein endgültiger Einstieg in den Arbeitsmarkt erfolgt ist oder schwerwiegende soziale Probleme wie Drogenabhängigkeit bestehen. Ein Teil der Betroffenen hat wenig Handlungsmöglichkeiten und Ressourcen, um ihr Leben dauerhaft zu stabilisieren, wodurch ein erneuter Sozialhilfebezug nicht ausgeschlossen werden kann (Buhr/Hagen 2001; Hagen/Niemann 2001). Eine Befragung von ehemals Sozialhilfebeziehenden in Halle/Saale ergab, dass über die Hälfte anschließend nur knapp über der Sozialhilfegrenze lag, also in der Randzone des "prekären Wohlstands" verblieben ist (Olk/Rentzsch 2002).

2.5 Zwischenfazit

Die vorliegenden quantitativen und qualitativen Ergebnisse der dynamischen Armutsforschung weisen darauf hin, dass es ein hohes Aktivitätspotenzial unter den Sozialhilfebeziehenden gibt. Sozialhilfebezug ist häufig nur von kurzer Dauer, und die meisten Betroffenen unternehmen aktive Versuche die Sozialhilfe zu überwinden. Die Einflussfaktoren auf die Bezugsdauer, insbesondere Ausstiege in den Arbeitsmarkt, sind recht gut erforscht. Die Bezugsdauer hängt mit verschiedenen sozialstrukturellen Faktoren und Problemlagen zusammen. Personengruppen mit "guten" Ressourcen (berufliche Qualifikation, keine gesundheitlichen Einschränkungen, mittleres Alter) können den Sozialhilfebezug relativ schnell durch Arbeitsaufnahme beenden. Längere Bezugszeiten hängen häufig mit bestimmten Lebenssituationen wie Alter, Krankheit oder Kindererziehungszeiten zusammen oder verweisen auf Lücken im Bereich der sozialen Sicherung, z.B. beim Familienlastenausgleich. Die Ergebnisse zum Einfluss der Situation auf dem Arbeitsmarkt auf Sozialhilfeausstiege sind widersprüchlich,¹⁹ während der Einfluss institutioneller Faktoren eher gering zu sein scheint. Es ergaben sich auch keine Hinweise für das Vorliegen einer "Armutsfalle".²⁰ Auch nach längerem Sozialhilfebezug sind noch Ausstiege aus der Hilfe möglich.

Drei Ergänzungen sind jedoch zu machen:

Erstens sollte nicht übersehen werden, dass es neben den aktiven Klienten auch Gruppen gibt, bei denen sich der Sozialhilfebezug verfestigt hat oder zu verfestigen droht. Hier handelt es sich häufig um "Multiproblemfälle", d.h. finanzielle, gesundheitliche, bildungsmäßige und andere Benachteiligungen treten zusammen auf. Die Betroffenen haben kaum Chancen, von Sozialhilfe unabhängig zu werden, und werden mit der Zeit immer passiver und hoffnungsloser. Dieser Typ wurde insbesondere in qualitativen Analysen herausgestellt: "Personen mit verfestigter Armutskarriere erleben die Sozialhilfe tatsächlich als ‚Teufelskreis‘. Es handelt sich überwiegend um jüngere, alleinstehende Männer. Diskontinuierliche, kritische Erwerbskarrieren, die selbst auf frühe soziale Probleme oder frühe kritische Ereignisse zurückgehen, bahnen schon in jungen Jahren den Weg in die Sozialhilfe. Die Männer sind langzeitarbeitslos, gering qualifiziert und beziehen dauerhaft –

19 In der Arbeitslosenforschung wird dagegen häufig ein Einfluss der Arbeitsmarktsituation und anderer regionaler Kontextfaktoren auf die Chancen des Abgangs aus Arbeitslosigkeit festgestellt (Rudolph 1998; Blaschke/Nagel 1999; Gilberg u.a. 1999; Bender u.a. 2000; Vollkommer 2000; Hirschenauer 2001). Je stärker der Einfluss solcher Kontextvariablen ist, desto weniger Spielraum besteht für die Sozialhilfeverwaltung steuernd einzugreifen und Einfluss auf die Verbleibsquoten zu nehmen.

20 Vgl. auch die Schlussfolgerung von Brennecke u.a. (2001a: 31): "Das Vorurteil, Sozialhilfe sei ein ‚süßes Gift‘ oder eine ‚Hängematte‘ des Sozialstaates, in dem es die Selbsthilfekräfte der Leistungsberechtigten ermatten lasse und eher Anreize zur Untätigkeit als zur Erwerbsarbeit biete, bestätigt sich nicht. Wir haben zeigen können, dass Phasen mit Sozialhilfebezug häufig recht lang andauern, aber ihr Grund wie ihre Dauer aus der Lebenslage der LeistungsbezieherInnen heraus plausibel erklärbar sind. Ebenso wird deutlich, dass auch lange Bezugsverläufe mit dem Wechsel der riskanten Lebenslage enden".

kontinuierlich oder diskontinuierlich – Sozial- oder Arbeitslosenhilfe. Diese Hilfeempfänger wollen gern erwerbstätig sein, aber infolge kumulativer Benachteiligungen wie Krankheit oder Behinderung oder aufgrund von früherem ‚abweichenden Verhalten‘ haben sie objektiv wenig Chancen, auf Dauer ins Erwerbsleben zurückzukehren" (Ludwig 1996: 282 f.).

Aufgrund der Fokussierung der bisherigen Forschung auf Wege in die und durch die Sozialhilfe ist *zweitens* kaum etwas darüber bekannt, was nach dem Ende des Sozialhilfebezugs passiert. Ein Teil der Hilfebeziehenden nimmt eine Erwerbstätigkeit auf, wobei es sich auch um Tätigkeiten im Rahmen der Hilfe zur Arbeit handeln kann. Eine andere Gruppe wechselt in andere Sicherungssysteme und bezieht anschließend Arbeitslosengeld oder –hilfe. Einige Betroffene, das zeigen auch die Ergebnisse von Interviews mit ehemals Sozialhilfebeziehenden, bleiben in einer "prekären" Lebenslage, z.B. weil sie weiterhin arbeitslos sind, noch in der Ausbildung sind oder befristete Tätigkeiten ausüben.

Die bisherigen Verlaufsanalysen weisen *drittens* auf ein hohes Ausmaß von Diskontinuität hin. Die genauen Ursachen für wiederholten Bezug bzw. umgekehrt die Voraussetzungen für dauerhafte Unabhängigkeit von Sozialhilfe sind jedoch weitgehend noch ungeklärt. Vermutlich haben sowohl soziodemographische Merkmale als auch die Art des Ausstiegs aus der Sozialhilfe einen Einfluss auf die Wahrscheinlichkeit eines zweiten Bezugs. Diese Forschungslücke kann auch auf die Datenlage zurückgeführt werden: "Zur Erklärung diskontinuierlicher Sozialhilfeverläufe, also von (nur) vorübergehenden Unterbrechungen und wiederholtem Bezug, sind also möglicherweise andere Variablen wichtig, die bisher nicht betrachtet wurden: etwa Bildung und berufliche Qualifikation, Einbindung in soziale Netze oder institutionelle Variablen wie das Verhalten von Sachbearbeitern oder die Teilnahme an Maßnahmen des Sozialamtes, beispielsweise ‚Hilfe zur Arbeit‘. Diese Variablen sind in unserem Datensatz jedoch nicht systematisch vorhanden. Eine solche Erweiterung des Variablenkatalogs müsste also anderen Studien vorbehalten bleiben" (Buhr 1995: 144).

Nicht abschließend geklärt ist in diesem Zusammenhang insbesondere die Frage, wie dauerhaft Ausstiege durch Erwerbstätigkeit sind, ob also Personen, die die Sozialhilfe durch Aufnahme von Erwerbstätigkeit verlassen, häufig diskontinuierliche Verläufe haben, also erneut Sozialhilfe beantragen müssen, weil keine dauerhafte Integration in den Arbeitsmarkt gelingt. Hierbei spielt möglicherweise auch die Art der aufgenommenen Erwerbstätigkeit (z.B. geförderte versus nicht geförderte Arbeit) eine Rolle.

3. Aktive Politik?

Wie bereits oben ausgeführt, ist in den letzten Jahren ein starker Ausbau arbeitsmarktpolitischer und beschäftigungsfördernder Maßnahmen insbesondere auf kommunaler Ebene zu beobachten. Analysen der Wirkungen solcher Beschäftigungsmaßnahmen für Arbeitslose und/oder Sozialhilfebeziehende können weitere Anhaltspunkte für die Ursachen von wiederholtem Bezug bzw. umgekehrt die Voraussetzungen von dauerhafter Unabhängigkeit von Sozialhilfe geben. Hierdurch kommt zugleich die Bedeutung institutioneller Hilfeangebote für den Ausstieg aus der Sozialhilfe in den Blick. Im folgenden sollen deshalb die Maßnahmen zur Integration von arbeitslosen Sozialhilfebeziehenden im Hinblick auf ihre Wirksamkeit untersucht werden.²¹

3.1 Wirkungen von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen

Betrachten wir zunächst die Arbeitsmarktpolitik, die mit ihren Instrumenten wie ABM oder Fortbildung und Umschulung mögliche Wege aus der Sozialhilfe bereitstellt. Hier sind in den letzten Jahren verstärkt Versuche unternommen worden, die Wirkung der verschiedenen Maßnahmen, insbesondere Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) sowie Fortbildung und Umschulung (FuU) zu bestimmen.²² Hierbei geht es darum, den Verbleib von Teilnehmern an bestimmten Maßnahmen sowie mögliche Einflussfaktoren zu ermitteln.²³ Wenn es nach einer ABM oder FuU zu erneuter Arbeitslosigkeit kommt, bleiben die Betroffenen im armutsnahen Bereich mit der Gefahr erneuten Sozialhilfebezugs.

In Evaluationsstudien über den Erfolg von Reintegrationsmaßnahmen auf kommunaler Ebene wurden Eingliederungsquoten in den ersten Arbeitsmarkt bis zu 30 Prozent ermittelt

21 Zu einer ausführlichen Bestandsaufnahme vorliegender Evaluationsstudien zu den Wirkungen sozial- und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen vgl. Schmid (2002).

22 Zum Stand der Wirkungsforschung und zu methodischen Problemen der Evaluation vgl. Blaschke/Plath (2000); Fitzenberger/Spekesser (2000) und Schmidt u.a. (2001). Insgesamt wird konstatiert, dass "die derzeit in Deutschland vorliegenden Evaluationsstudien zur aktiven Arbeitsmarktpolitik ... aufgrund einer unzureichenden Datenbasis und methodischer Probleme nur in begrenztem Umfang verlässliche Aussagen zur Wirksamkeit und zur Steuerung des Instrumenteneinsatzes zu(lassen)" (Jahreswirtschaftsbericht 2001, zitiert nach Kress 2001: 105).

23 Als individuelle Erfolgskriterien werden in mikroökonomischen Studien Beschäftigungschancen (Abgänge in Arbeit), die Stabilität der Beschäftigung (Dauer der Arbeitsverhältnisse), die Lohn- und Gehaltsentwicklung nach Ende der Maßnahme und seltener nichtökonomische Ziele (Zufriedenheit, Selbstwertgefühl, politische Einstellungen, Einstellung gegenüber anderen sozialen Gruppen) untersucht. In makroökonomischen Studien stehen gesamtgesellschaftliche Erfolgskriterien im Vordergrund: die Veränderung der Arbeitslosenstruktur, das Niveau der Arbeitslosigkeit und der Beschäftigung unter Berücksichtigung von Mitnahme-, Substitutions- und Verdrängungseffekten, die Veränderung der strukturellen Arbeitslosigkeit und die Veränderung von Lohnstruktur- und Lohnniveau. Effizienzkriterien, die Kosten und Nutzen angesichts verschiedener Verdrängungs-, Substitutions-, Mitnahme- und Steuereffekte ermitteln, sind in den deutschen Evaluationsstudien nicht enthalten (vgl. Fitzenberger/ Speckesser 2000; Rabe 2000).

(vgl. z.B. Strasser u.a. 1996; Kieselbach u.a. 1998).²⁴ Ein Problem stellt die relativ hohe Abbrecherquote bei einigen Maßnahmen dar. Genauere Analysen zeigten, dass in Duisburg vor allem Personen mit niedrigem Bildungsniveau Qualifikationsmaßnahmen vorzeitig abbrachen. Weitere Gründe für den Abbruch von Maßnahmen waren finanzielle und psychosoziale Belastungen der Teilnehmer (Strasser u.a. 1996: 215). Vergleichbare Ergebnisse wurden in der Herforder Arbeitsvermittlung erzielt. Personen mit schwerer wiegenden Integrationshemmnissen waren häufiger unter den Maßnahmeabbrechern zu finden und konnten von den Programmen schlechter erreicht werden als Personen mit relativ guten Erwerbschancen (Kemken/Trube 1997).

Seit Anfang 1998 sind die Arbeitsämter verpflichtet, "Eingliederungsbilanzen" zu erstellen. "Eine zentrale Größe dieser Eingliederungsbilanzen ist die Verbleibsquote. Sie misst den Anteil der Maßnahmeabgänger, die sechs Monate nach Ende der Förderung nicht mehr arbeitslos sind".²⁵ Dabei zeigen sich eine starke regionale Spannweite der Verbleibsquote und starke Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland. Die Quote bei ABM-Teilnehmern liegt dabei etwa 20 Prozent niedriger als bei FuU-Teilnehmern.²⁶ "Die Beendigung von Arbeitslosigkeit gelingt also im Anschluss an eine Arbeitsbeschaffungsmaßnahme wesentlich seltener als im Anschluss an eine Weiterbildungsmaßnahme" (Hirschenauer 2001: 3). FuU Maßnahmen scheinen damit in Hinblick auf die Beendigung von Arbeitslosigkeit erfolgreicher zu sein als subventionierte Beschäftigung (vgl. auch Schmid u.a. 1999; Fitzenberger/Speckesser 2000).

Allerdings ist hier zu berücksichtigen, dass Evaluationsstudien zu den Auswirkungen von ABM (bzw. Strukturanpassungsmaßnahmen) auf individuelle Beschäftigungschancen nur für Ostdeutschland vorliegen. In diesen Studien ließen sich keine klaren Tendenzen erkennen. ABM scheinen die Erwerbsverläufe der Teilnehmer nicht spürbar positiv beeinflussen zu können. Für Westdeutschland wurden nur makroökonomische Bewertungen von ABM vorgenommen, die zumeist darauf hindeuten, dass ABM zur Reduzierung von Arbeitslosigkeit und des Anteils der Langzeitarbeitslosen beitragen können (Rabe 2000).

24 Ein Überblick über den Forschungsstand zu Reintegrationsmaßnahmen von Arbeitslosen findet sich bei Kieselbach u.a. (1998: 27 ff.). Zu einer Bilanz des Jugendsofortprogramms JUMP vgl. Dietrich (2001): 20 Prozent der Teilnehmer waren hinterher auf dem ersten Arbeitsmarkt beschäftigt. Zu den Wirkungen der gemeinnützigen Arbeitnehmerüberlassung in Rheinland-Pfalz vgl. Almus u.a. (1998).

25 Dieses Maß ist damit nur ein sehr rudimentärer Indikator für den Erfolg einer Maßnahme, der nichts über die aktuelle Erwerbstätigkeit der ehemaligen Maßnahmeteilnehmer aussagt.

26 Bei Teilnehmern an beruflicher Weiterbildung, deren Förderung zwischen Juli 1998 und Juni 1999 endete, betrug die durchschnittliche Verbleibsquote 74,4 Prozent in Westdeutschland und 57,9 Prozent in Ostdeutschland. Die Verbleibsquoten von Teilnehmern, die zwischen Oktober 1998 und Juli 1999 aus einer ABM ausgeschieden sind, lagen bei 51,8 Prozent in Westdeutschland und 37,8 Prozent in Ostdeutschland. In den westdeutschen Arbeitsamtsbezirken schwankten die Quoten zwischen 26,7 Prozent und 79,7 Prozent, in Ostdeutschland zwischen 25,7 Prozent und 51,8 Prozent (Hirschenauer 2001: 3, 5).

Schmid u.a. fanden in einer Untersuchung von 142 Arbeitsamtsbezirken keine Effekte von ABM auf Struktur und Niveau der Arbeitslosigkeit. Weiterbildungsmaßnahmen und Lohnkostenzuschüsse seien dagegen geeignet, Langzeitarbeitslosigkeit zu reduzieren (Schmid u.a. 1999).²⁷

Fitzenberger und Speckesser (2000) kommen nach einer Auswertung vorliegender Evaluationsstudien zu folgendem Schluss: "Hinsichtlich des Einsatzes der geförderten Weiterbildung in Ostdeutschland kann kein eindeutiges Fazit gezogen werden. In einzelnen Arbeiten werden positive Wirkungen deutlich, die sich jedoch nicht konsistent in allen Spezifikationen finden. In den meisten Evaluationsstudien ergibt sich keine signifikante Wirkung. Für Westdeutschland sind die Ergebnisse diffuser, weil zumeist öffentliche und private Weiterbildung zusammengefasst werden. Drei Arbeiten, ..., zeigen, von einer positiven Wirkung auf gering qualifizierte Teilnehmer abgesehen, negative Effekte" (368). Auf der Grundlage von Daten aus der IAB-Beschäftigtenstichprobe 1975–1990 stellten Klose und Bender (2000) einschränkend fest, dass sich die Teilnahme an FuU Maßnahmen während der Arbeitslosigkeit zwar positiv auf die Beschäftigungschancen auswirkt, aber negativ auf den *Verbleib in Beschäftigung*, d.h. Teilnehmer an FuU mündeten eher in instabile Beschäftigungsverhältnisse als die Kontrollgruppe von Nicht-Teilnehmern. "Obwohl die Maßnahmeteilnahme den Prozess der Beschäftigungsaufnahme beschleunigt, wird das Beschäftigungsverhältnis der ehemaligen Teilnehmer allerdings auch schneller als von den Nicht-Teilnehmern beendet" (Klose/Bender 2000: 437). Einen großen Einfluss auf die Stabilität der Beschäftigung hat dabei die bisherige Erwerbsbiographie: "Die Variablen der Vorgeschichte belegen eindeutig den großen Einfluss, den die Vorgeschichte auf jede neue Beschäftigung der Nachgeschichte hat. Je diskontinuierlicher der Erwerbsverlauf in der Vorgeschichte bereits ist, desto schneller ist auch der Ausmündungsprozess aus der ersten Beschäftigungsphase in der Nachgeschichte" (437). Becker u.a. (2000) fanden für Ostdeutschland, dass eine qualifizierte Erstausbildung und berufliche Weiterbildung das Arbeitslosigkeitsrisiko verringern, während berufliche Weiterbildung nicht signifikant zur Wiederbeschäftigung von Arbeitslosen beitrug. Auch in den neuen Bundesländern sind keine langfristig wirksamen Verbesserungen nach Weiterbildungsmaßnahmen zu beobachten (Rabe 2000: 13.ff.).

Die festgestellte große regionale Spannbreite der Verbleibsquoten verweist auf den Einfluss von Kontextfaktoren, wie der Situation auf den lokalen Arbeitsmärkten, auf den

27 Der Einsatz von Weiterbildungsmaßnahmen wurde mit einer Reduzierung von Langzeitarbeitslosigkeit (> 6 Monate) in Verbindung gebracht. Lohnsubventionen trugen zur Verringerung von Arbeitslosigkeit von über zwei Jahren bei (Schmid u.a. 1999: 555). Dabei waren kurze und betriebsnah organisierte Weiterbildungsphasen effektiver als lang andauernde Maßnahmen, wohingegen sich Lohnsubventionen als erfolgreicher erwiesen, wenn sie längerfristig gewährt wurden. Dort wo arbeitsmarktpolitische Instrumente an regionale Besonderheiten angepasst werden konnten, war Langzeitarbeitslosigkeit von über 24 Monaten weniger stark ausgeprägt (Schmid u.a. 1999).

Eingliederungserfolg, die von der Sozial- oder Arbeitsverwaltung nicht beeinflusst werden können (Hirschenauer 2001: 6). Nach den Ergebnissen von Vollkommer (2000) kann knapp die Hälfte der Streuung der Verbleibsquoten durch regionale Arbeitsmarktbedingungen und die Teilnehmerzusammensetzung erklärt werden (5). So ist die "Chance, im Anschluss an eine ABM nicht arbeitslos zu sein, (...) in städtischen Regionen geringer als in ländlichen und eine fortgeschrittene Tertiarisierung beeinträchtigt die Wiedereingliederung der Teilnehmer" (2).

Schließlich wird von einigen Autoren auf das Problem der Selektivität hingewiesen: Die Weiterbildungschancen sind ungleich verteilt und bestimmte Personengruppen sind unter den Maßnahmenteilnehmern überrepräsentiert bzw. profitieren überproportional von den Maßnahmen (Brinkmann/Schwengler 1997; Becker 2000). Hierbei ist auch zu berücksichtigen, dass bei der Durchführung von Fördermaßnahmen zwei konkurrierende Ziele vorliegen. Einmal sollen vor allem Personen gefördert werden, die über andere Vermittlungsleistungen nur geringe Chancen auf eine Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt besitzen. Zum anderen sollen Personen gewählt werden, die auch das nötige Durchhaltevermögen und die Motivation mitbringen, um von den Maßnahmen zu profitieren.²⁸ Ferner sind auch Selbstselektionseffekte plausibel: Personen mit höherer Arbeitsmotivation werden sich stärker darum bemühen, in Förderprogramme aufgenommen zu werden. Jaenichen (2000) geht auf Basis administrativer Daten der Arbeitsverwaltung und einer Zusatzerhebung bei Arbeitsvermittlern der Frage nach, ob geförderte Arbeitslose im Vergleich zu ungeförderten Personen Merkmale aufweisen, die mit positiven Arbeitsmarktressourcen verbunden sind. Insbesondere bei Maßnahmen, die keine strikte Zielgruppenorientierung aufweisen, findet eine Positivselektion statt. Es werden also in der Regel Arbeitslose gefördert, für die auf Grund von Bildungsstand, Alter und Erwerbsverlauf eher gute Wiederbeschäftigungschancen vermutet werden können (Jaenichen 2000: 451f.).²⁹

Zusammenfassend gesagt wirkt sich die Teilnahme an Fortbildungsmaßnahmen vermutlich positiver auf die Beschäftigungschancen aus als die Teilnahme an ABM, wobei hier methodische Probleme einzelner Studien zu berücksichtigen sind. Über die Stabilität der anschließenden Beschäftigung ist jedoch wenig bekannt. Insgesamt zeigt sich eine starke Bedeutung regionaler Kontextfaktoren für die Verbleibsquoten.

28 Das Interesse der Arbeitsmarktverwaltung oder einzelner Sachbearbeiter, hohe Eingliederungszahlen zu erreichen, um im "Wettbewerb" mit anderen Ämtern oder Kollegen gut abzuschneiden, setzt Anreize, vorwiegend Arbeitslose mit guten Wiederbeschäftigungschancen zu vermitteln.

29 Nur die Variable "Qualifikationsdefizite", die auf der subjektiven Einschätzung der Vermittler beruhte, wies eine positive Korrelation mit den Zugangschancen in Fördermaßnahmen auf und deutet darauf hin, dass die untersuchten Einstellungshilfen der Qualifizierung dienen sollen, sofern diese Charakteristika nicht nachträglich zur Rechtfertigung der Maßnahmen den Personen zugeordnet wurden (Jaenichen 2000: 452).

3.2 Wirkungen kommunaler Ausstiegsförderung

In den letzten Jahren haben insbesondere die Kommunen verstärkt Anstrengungen unternommen, Sozialhilfebeziehende von der staatlichen Hilfe unabhängig zu machen. Stand früher die Zahlung von Geldleistungen im Vordergrund, legen die Sozialämter mittlerweile den Schwerpunkt zunehmend auf "Aktivierung": Unter dem Leitgedanken "Fördern und Fordern" geht es darum, Selbsthilfe- und Entwicklungspotenziale zu erkennen und zu stärken und die Betroffenen nach Möglichkeit in den (ersten) Arbeitsmarkt zu integrieren. In den letzten Jahren wurden die verschiedenen Angebote bzw. Maßnahmen zur Förderung der Arbeitsaufnahme nicht nur quantitativ ausgeweitet, sondern auch qualitativ weiterentwickelt. Illustrieren lässt sich dies z.B. an der Entwicklung des Instruments "Hilfe zur Arbeit", das zunächst sehr selten eingesetzt wurde und vorrangig dazu diente, die Arbeitsfähigkeit der Hilfebeziehenden zu testen, wobei die einfachen Tätigkeiten zumeist mit einer Mehraufwandsentschädigung abgegolten wurden. In den 1990er Jahren erfolgte neben dem massiven quantitativen Ausbau der Maßnahmen auch ein qualitativer Wandel, indem verstärkt sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse geschaffen wurden, die in größerem Maße arbeitsmarktrelevante Qualifikationen vermitteln (vgl. Schridde/Lamping 1999).

Grundsätzlich lassen sich drei Schwerpunkte kommunaler Maßnahmen unterscheiden: Qualifizierung, Beschäftigung (auf dem zweiten Arbeitsmarkt) und Direktvermittlung in den ersten Arbeitsmarkt. Entsprechend reicht das Spektrum der Programme und Maßnahmen von Bewerbungstraining und Orientierung über gemeinnützige Arbeit ohne Arbeitsvertrag bis hin zu sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung auf dem zweiten Arbeitsmarkt, Zusammenarbeit mit privaten Vermittlungsagenturen und Lohn(kosten)zuschüssen (vgl. als Überblick über Schwerpunkte und Formen von Maßnahmen Hackenberg 1995; Hackenberg/Wagner 1996; Empter/Frick 1999; Fuchs/Schulze-Böing 1999). Zugleich werden auch neue Kooperationsformen (z.B. Zusammenarbeit zwischen Sozialamt und Arbeitsamt)³⁰ sowie Fallmanagement, Hilfeplanung und neue Beratungskonzepte eingeführt (Kontz 1999a, b, 2000; Urban 1999).

30 Vgl. das Projekt "MoZArT" (Modellprojekt zur Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Sozialämtern, www.bma-mozart.de) sowie den Bericht "Kooperation statt Konkurrenz" der Bertelsmann Stiftung (download unter: www.bik-projekt.de/pages/infopool.html). Vgl. auch die nordrhein-westfälischen Modellprojekte "Sozialbüros" und "Sozialagenturen" sowie das Pilotprojekt "Integrierte Hilfe zur Arbeit" (Informationen unter: www.masqt.nrw.de/soziales/sicherung/sozialhilfe/sozialhilfe.html).

Wirkungsanalysen liegen nur punktuell für einzelne Städte und Maßnahmen vor (vgl. z.B. Brülle/Schleimer 1993; Häntsch/Mirbach 1994a, b; Ackermann 1995; Tiemann/Markert 1995; Jacobs 1996; Kempken/Trube 1997; Scheele/Werding 1997; Münster 1999; Rhein–Hunsrück 2000; Scheele 2000; Trube/Luschei 2000; Jerger u.a. 2001; Lüsebrink u.a. 2001; Steindorf 2001; Trube/Luschei 2001).³¹ Umfassende und repräsentative Analysen zur Wirkung von Beschäftigungsmaßnahmen auf kommunaler Ebene gibt es dagegen nicht.

Beschäftigungsmaßnahmen im Rahmen der Hilfe zur Arbeit

Eine Bestandsaufnahme der Bundesregierung von 1998 (Deutscher Bundestag 1998: 21) kommt zu dem Ergebnis, dass der Anteil derer, die nach Abschluss einer Maßnahme der Hilfe zur Arbeit eine Beschäftigung finden, zwischen 22 Prozent in Brandenburg und 29 Prozent in Rheinland–Pfalz lag. Zwischen der Hälfte und zwei Drittel waren nach Abschluss der Maßnahme arbeitslos. Von den Arbeitslosen war ein Teil nicht mehr auf Sozialhilfe angewiesen, eine weitere Gruppe bezog ergänzende Sozialhilfe. Nur ein geringer Anteil (zwischen drei und acht Prozent aller Maßnahmeteilnehmer) war nach dem Maßnahmeende noch in vollem Umfang auf Sozialhilfe angewiesen.

Diese Ergebnisse decken sich weitgehend mit den Ergebnissen einer Befragung des Instituts ISG Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH in 22 Kommunen. Danach waren 33 Prozent der Maßnahmeteilnehmer im Anschluss beschäftigt, davon 30 Prozent in regulärer Beschäftigung. Sieben Prozent befanden sich in Ausbildung oder Fortbildung, 60 Prozent waren arbeitslos. Von den Arbeitslosen erhielten 34 Prozent Arbeitslosengeld oder –hilfe ohne ergänzende Sozialhilfe, acht Prozent bezogen ergänzende Sozialhilfe und 16 Prozent waren anschließend wieder voll auf Sozialhilfe angewiesen (Deutscher Bundestag 1998: 21).

Im Jahre 2000 berichtet die Bundesregierung, dass die Übergangsquote in den ersten Arbeitsmarkt in Brandenburg bei 20 Prozent, in Bayern bei 40 Prozent, in Hessen bei rund 34 Prozent, in Nordrhein–Westfalen zwischen 20 und 25 Prozent, in Niedersachsen bei etwa 41 Prozent und in Sachsen bei rund 22 Prozent liegt (Deutscher Bundestag 2000: 10).

Herbert Jacobs (2000) kommt nach einer Sichtung von Evaluationsstudien in Berlin, Bremen und Hamburg³² zu dem Ergebnis, dass zwischen 20 Prozent und 30 Prozent der Personen, die eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im Rahmen der Hilfe zur Arbeit ausgeübt hatten, nach der Maßnahme auf dem ersten Arbeitsmarkt und zwischen

31 Vgl. die zusammenfassende Übersicht über Ansatz und Ergebnisse der Studien bei Schmid (2002). Vgl. auch Böckmann–Schewe/Röhrig (1999), die eine Analyse der Wirksamkeit von Hilfe zur Arbeit–Maßnahmen auf der Grundlage von Experteninterviews vorgenommen haben.

32 Es handelt sich um folgende Studien: Für Berlin Tiemann und Markert (1995), für Bremen Jacobs (1996), für Hamburg Häntsch und Mirbach (1994) sowie Scheele und Werding (1997).

zwei Prozent und zwölf Prozent auf dem zweiten Arbeitsmarkt beschäftigt waren³³. Zwischen drei Prozent und elf Prozent waren in Ausbildung oder Fortbildung. Der Anteil der Arbeitslosen bzw. nicht Erwerbstätigen lag damit zwischen 54 und 70 Prozent. Auch von diesen sind jedoch viele nicht mehr oder nicht mehr vollständig von Sozialhilfe abhängig. Insgesamt konnten damit zwischen 70 und 90 Prozent der Befragten die Sozialhilfe verlassen.

Ein weiteres Ergebnis von Jacobs ist, dass der Integrationserfolg mit der Zeit möglicherweise ansteigt. So waren in Bremen unmittelbar nach der Maßnahme 21 Prozent in regulärer Beschäftigung, zum Zeitpunkt der Befragung etwa zwei Jahre später hatten 26 Prozent eine Stelle auf dem ersten Arbeitsmarkt, fünf Prozent waren selbständig tätig und acht Prozent befanden sich in einer geförderten Beschäftigung. "Offen ist dann aber, inwieweit die Tatsache, dass jemand Arbeit gefunden hat, noch ursächlich auf die lange zurückliegende Teilnahme an einer Beschäftigungsmaßnahme zurückgeführt werden kann. Andererseits erlaubt erst ein relativ großes Intervall zwischen Ausscheiden aus der Hilfe zur Arbeit und Verbleibsuntersuchung zuverlässige Aussagen über die Dauerhaftigkeit der Arbeitsmarktintegration" (Jacobs 2000: 78).

Eine Bewertung des Erfolgs von Hilfe zur Arbeit-Maßnahmen fällt somit in einer ersten Zwischenbilanz zwiespältig aus: Die Maßnahmen erreichen sehr häufig das Ziel, die Betroffenen von Sozialhilfe unabhängig zu machen und damit die kommunalen Haushalte zu entlasten³⁴, während das Ziel der Integration in den ersten Arbeitsmarkt deutlich seltener erreicht wird. Unklar ist darüber hinaus, wie *dauerhaft* die Eingliederung in den Arbeitsmarkt ist: Die Nachhaltigkeit des Erfolgs von Hilfe zur Arbeit-Maßnahmen – wie auch anderer Maßnahmen im Rahmen der kommunalen Beschäftigungsförderung – wurde bisher kaum untersucht.³⁵ Viele Teilnehmer mündeten nach der Maßnahme offenbar zunächst

33 In anderen Studien wurden ähnliche Quoten ermittelt. So berichten Kempken und Trube (1997: 82), dass im Anschluss an beschäftigungsrelevante Maßnahmen (Qualifizierung und lohnsubventionierte Arbeit) 23 Prozent der Teilnehmer eine Arbeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt gefunden haben. In Münster befanden sich nach Auskunft der Träger sechs Monate nach Beendigung der Maßnahme 31 Prozent in Arbeit, davon etwa ein Viertel in befristeter Beschäftigung (Stadt Münster 1999:46 f.). In Rostock fanden dagegen nur 11,2 Prozent der Teilnehmer am Pilotprojekt "Arbeit statt Sozialhilfe" 1993/1995 einen Arbeitsplatz, während 22,8 Prozent in eine "Förderkette" eintraten, d.h. in die zweite Projektphase übernommen wurden oder in eine Umschulung oder Ausbildung mündeten.

34 Auch Scheele (2000: 389) berichtet für die Hamburger-Arbeit Beschäftigungsgesellschaft, dass "die Rückfallquote in die Sozialhilfe (...) einen historischen Tiefstand erreicht" habe: "Nur 6,3 Prozent aller befristet beschäftigten Mitarbeiter/-innen, die das Unternehmen verließen, bezogen wieder laufende Hilfe zum Lebensunterhalt".

35 Eine Ausnahme bildet die Evaluation der Mannheimer Arbeitsvermittlungsagentur (MAVA) durch Jerger u.a. (2001). Diese ergab zunächst, dass die Vermittlungswahrscheinlichkeit bei der Programmgruppe deutlich höher war als bei einer nachträglich gebildeten Kontrollgruppe. Eine höhere Nachhaltigkeit bzw. Dauerhaftigkeit der Beschäftigungsverhältnisse, die durch die MAVA vermittelt worden waren, konnte dagegen nicht festgestellt werden. Zu einem ähnlichen Ergebnis in Hinblick auf die Nachhaltigkeit kommen Trube und Luschei (2000, 2001) bei der Evaluation

in prekäre Beschäftigungsverhältnisse. So ermittelte Jacobs (1996: 42) für Bremen, dass mehr als 40 Prozent der ehemaligen Teilnehmer an Hilfe zur Arbeit-Maßnahmen, die Arbeit gefunden hatten, im Anschluss einen befristeten Arbeitsvertrag hatten. Erneute Arbeitslosigkeit und erneuter Sozialhilfebezug sind somit nicht ausgeschlossen. Besonders gute Chancen, nach Abschluss der Maßnahme in den Arbeitsmarkt integriert zu werden, haben Personen mit Berufsausbildung und Berufserfahrung sowie Personen, die in eine Familie eingebunden sind (vgl. Jacobs 2000: 78 f.).

Direktvermittlung in den ersten Arbeitsmarkt und Lohnkostenzuschüsse

Neben individuellen Faktoren hängt der Integrationserfolg offenbar auch von der Art der Maßnahmen ab, wobei Lohnkostenzuschüsse und Direktvermittlung in den ersten Arbeitsmarkt offenbar erfolgreicher sind als geförderte Beschäftigung auf dem zweiten Arbeitsmarkt.³⁶ So lag die Übergangsquote in den ersten Arbeitsmarkt in Schleswig-Holstein "zwischen etwa 15–20 Prozent der Teilnehmer bei Maßnahmen im zweiten Arbeitsmarkt, bei 50 bis 60 Prozent im Rahmen der Direktvermittlung und bis zu 100 Prozent bei Lohnkostenzuschüssen" (Deutscher Bundestag 2000: 10).³⁷ Ergebnisse aus Bremen zeigen, dass Lohnkostenzuschüsse nach § 19 Abs. 1 BSHG zu wesentlich besseren Integrationserfolgen führen als Arbeitsverträge nach § 19 Abs. 2 Alternative 1 (Lüsebrink u.a. 2001): Während Beschäftigte mit Lohnkostenzuschüssen nach Maßnahmenende zu 60 Prozent beschäftigt waren (davon 49 Prozent unbefristet), die meisten durch Weiterbeschäftigung im geförderten Betrieb, gilt dies nur für zehn Prozent der Teilnehmer an der Vertragsvariante. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich die beiden Programmtypen an unterschiedliche Gruppen von Beschäftigten richten: "Das Lohnkostenzuschussprogramm für Arbeitsplätze in Betrieben des ersten Arbeitsmarktes und das Programm der Vertragsmaßnahmen bei gemeinnützigen Beschäftigungsträgern zielt idealtypisch auf unterschiedliche Gruppen arbeitsloser Sozialhilfeempfänger. Ersteres richtet sich an Menschen, die grundsätzlich unmittelbar oder nach einer Kurzqualifikation auf dem regulären Arbeitsmarkt einsetzbar sind, die aber wegen ihrer tatsächlichen oder vermeintlichen Defizite dem Arbeitgeber gegenüber einen ‚Türöffner‘ benötigen. Dieses erfolgt durch die passgenaue Vermittlung in Analogie zum Maatwerk-Ansatz oder durch

des Modellprojekts "Entwicklungs- und Vermittlungs-Assistenz" (EVA). Es zeigte sich, dass die Teilnehmer an EVA nicht dauerhafter in den ersten Arbeitsmarkt vermittelt wurden als die Kontrollgruppe.

36 Kaum Chancen auf anschließende Beschäftigung haben offenbar Teilnehmer an Maßnahmen der Mehraufwandsvariante (Deutscher Bundestag 2000: 21). Dies deckt sich mit den oben dargestellten Ergebnissen von Buhr u.a. (1998).

37 Beim Hamburger Maatwerk-Pilotprojekt betrug die Vermittlungsquote bezogen auf 1854 in die Vermittlungsaktivitäten einbezogene Personen zwischen 1996 und 1998 34 Prozent (Brockmüller/Nahr 2001: 20). Als weiterer "positiver Nebeneffekt" wurde gewertet, dass 191 Personen in berufliche Weiterbildung und 47 Personen in eine Beschäftigungsmaßnahme übergingen.

den Lohnkostenzuschuss; dieser entspricht den seitens des Arbeitsamtes geleisteten Eingliederungszuschüssen. Die Vertragsmaßnahmen nach § 19 Abs. 2 Alternative 1 sollen Personen zugute kommen, die zwar vertragsfähig sind, also die normalen Arbeitnehmerpflichten im Großen und Ganzen erfüllen können, die aber solche Distanz zum normalen Arbeitsleben und dessen Leistungsanforderungen haben, dass sie ohne eine längere Vorlauf- und Übungsphase keine Chance auf dem ersten Arbeitsmarkt haben. Ihr Pendant sind ABM-Maßnahmen" (185).

Finanzielle Anreize zur Aufnahme von Erwerbstätigkeit

Neben Lohnkostenzuschüssen für Arbeitgeber und subventionierten Beschäftigungsformen besteht die Möglichkeit, Sozialhilfebeziehenden finanzielle Anreize bei der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zu gewähren. Die Zuschüsse zu Sozialhilfe und/oder Arbeitsentgelt können über Sonderprogramme des Bundes ("Mainzer Modell"), über die freie Förderung nach § 10 SGB III (z.B. Pluslohn Köln und Duisburg, Kombilohn Bremen, Köln, Rhein-Sieg-Kreis) und über Arbeitnehmerzuschüsse des BSHG (z.B. Kombilohn Bremen, Köln, Rhein-Sieg-Kreis, NRW-Kombilohn, Hessischer Kombilohn, Einstiegsgeld Baden-Württemberg und Bergsträßer Modell) initiiert werden (Kaltenborn 2001).³⁸ Zwar zielen alle diese Modelle darauf, Sozialhilfebeziehende in den Arbeitsmarkt zu integrieren, der Kreis der Zugangsberechtigten ist aber unterschiedlich definiert. So richtet sich das Mainzer Modell an Personen, die eine niedrig entlohnte Beschäftigung aufnehmen, während Projekte im Rahmen des Einstiegsgelds Baden-Württemberg teilweise auf allein erziehende Sozialhilfeempfängerinnen beschränkt sind.

38 Einen Überblick über Publikationen zum Thema "Kombilohn" seit 1999 findet man unter www.iab.de/iab/publikationen/kombilohn.htm.

Mainzer Modell, Pluslohn Duisburg und das Einstiegsgeld Baden-Württemberg verzeichnen bislang die stärksten Zugangszahlen (Kaltenborn 2001). Während in Duisburg v.a. Männer unter 40 Jahren in Arbeit vermittelt wurden³⁹, dominieren beim Mainzer Modell⁴⁰ und stärker noch beim Einstiegsgeld Frauen, die häufig einer Teilzeitbeschäftigung nachgehen. In den jüngsten Bestandszahlen für das Mainzer Modell wurde ermittelt, dass 43 Prozent der Teilnehmer zuvor Sozialhilfe bezogen (Hollederer/Rudolph 2001). Das Einstiegsgeld fördert definitionsgemäß nur Sozialhilfebeziehende in einem Zeitraum von maximal 12 Monaten.⁴¹ Nur jeder fünfte Teilnehmer hat eine Vollzeitstelle. Etwa 30 Prozent der Teilnehmer brachen die Erwerbstätigkeit vorzeitig ab, wobei aber ein Viertel der Abbrecher – zumeist allein stehende Männer – in besser dotierte Stellen wechselte. Ein Maßnahmeabbruch war also nicht immer als Misserfolg zu interpretieren. Von den Absolventen waren am Ende der Maßnahme zwei Drittel wieder im Sozialhilfebezug, allerdings standen fast alle noch in Arbeit, ohne besondere finanzielle Anreize zu beanspruchen (vgl. Dann 2001).

Insgesamt gesehen scheinen die neuen finanziellen Anreizinstrumente noch nicht ausgereift. In manchen Fällen mit ergänzendem Sozialhilfebezug wurde die Sozialhilfe auf die Förderbeträge angerechnet, so dass die Arbeitsaufnahme keine finanzielle Besserstellung zur Folge hatte. Auch beim Wohngeld betrug die Nettotransferentzugsrate nach wie vor 100 Prozent (Viering 2002: 6). Teilweise werden durch die Modelle auch neue "Fehlanreize" initiiert. Kombilohnfallen (statt "Armutsfallen") entstehen, wenn die Überschreitung einer Einkommensgrenze bedeutet, dass die Zuschüsse komplett entfallen und damit Einkommensverbesserungen bestraft werden (Kaltenborn 2001). Andere Fördermodelle sind so gestaltet, dass eine Zunahme des Brutto-Arbeitseinkommens eine sukzessive Reduzierung des Nettolohns nach sich zieht (Sinn 2002).

Das Ausmaß von Nachfragerrestriktionen ist nicht geklärt. Während im Rahmen des Duisburger Kombilohns problemlos Arbeitsplätze akquiriert werden konnten, kamen beim Mainzer Modell Beschäftigungsaufnahmen trotz geringer Zugangszahlen auch aufgrund von

39 Von 1.600 kontaktierten Leistungsempfängern nahmen 1.063 an einem Einführungslehrgang teil, 500 Erwerbslose konnten in Arbeit vermittelt werden. Dass drei Viertel der Teilnehmer unter 40 Jahren sind, deutet darauf hin, dass eher Personen mit vergleichsweise guten Arbeitsmarktchancen in das Programm aufgenommen wurden (IW 2000).

40 Bis August 2001 konnten 514 Zugänge verzeichnet werden. Es wurden überwiegend Frauen und Teilzeitarbeitsplätze gefördert. 67 Prozent der Teilnehmer waren zuvor arbeitslos gemeldet, 16 Prozent waren Berufsrückkehrerinnen oder kamen aus der stillen Reserve, acht Prozent waren erwerbstätig und neun Prozent wechselten aus geringfügiger Beschäftigung in ein gefördertes Arbeitsverhältnis (Bittner u.a. 2001).

41 Zumeist werden allein Erziehende sowie langzeitarbeitslose Sozialhilfebeziehende gefördert, jüngere Arbeitslose, wenn sie mindestens sechs Monate Sozialhilfe erhalten haben (teilweise werden Personen unter 25 Jahren ausgeschlossen, weil Qualifizierungsmaßnahmen ein Vorrang eingeräumt wird). Bei einigen Sozialhilfeträgern (z.B. Tübingen und Rhein-Neckar-Kreis) können nur allein Erziehende teilnehmen (Dann u.a. 2001).

fehlenden Arbeitsplätzen nicht zustande. Die Arbeitsaufnahme scheiterte in manchen Fällen an den Flexibilitätsanforderungen der Betriebe bzw. fehlenden Kinderbetreuungseinrichtungen und Mobilitätsproblemen im ländlichen Raum. Die Zugangszahlen scheinen auch vom Engagement der Sachbearbeiter in den Arbeits- und Sozialämtern abzuhängen. Überdies legen die Ergebnisse nahe, dass intensive Beratung und begleitende Instrumente den Eingliederungserfolg finanzieller Anreizinstrumente verbessern können (Dann u.a. 2001).

Ausstiegsberatung

Der Erfolg neuer Beratungskonzepte wurde von Burmann u.a. (2000) am Beispiel des Kreises Herford untersucht, wobei dies eine der wenigen Studien ist, die auch die Nachhaltigkeit des Ausstiegs aus der Sozialhilfe berücksichtigt. Dabei zeigte sich, dass nach einem Jahr in den Modellämtern 36 Prozent aller Beratungsfälle aus der Sozialhilfe ausgeschieden waren, bei den Vergleichsämtern, in denen keine besondere Ausstiegsberatung angeboten wurde, lag die Zahl der "Aussteiger" bei 44 Prozent. "Damit sind die Ämter, die keine Beratung angeboten haben, scheinbar ‚erfolgreicher‘ bezüglich der Beendigung des Sozialhilfebezugs – aber nur scheinbar: Eine genauere Untersuchung der ausgeschiedenen Fälle ergab, dass 14 der in den Vergleichsämtern ausgeschiedenen Fälle der ‚normalen‘ Fluktuation zuzurechnen sind Damit reduziert sich die Zahl der Ausstiegsfälle bei den Vergleichsämtern auf 17 bzw. 24 Prozent (im Gegensatz zu 36 Prozent bei den Modellämtern). Eine Nachuntersuchung bei allen modellhaft beratenen und ausgeschiedenen Fällen im Oktober 1999 (also 10 Monate nach Beendigung des Modells) ergab, dass nach wie vor alle 21 ausgeschiedenen Personen unabhängig von der Sozialhilfe leben und somit ihre Sozialhilfebedürftigkeit dauerhaft überwunden haben. Im Gegensatz dazu ist bei den Vergleichsämtern festzuhalten, dass sie in 10 Prozent ihrer ausgeschiedenen Fälle nur kurzfristige Erfolge erzielen konnten, d.h., 3 Personen oder 10 Prozent der ausgeschiedenen Fälle standen im Oktober 1999 erneut im Sozialhilfebezug. Damit geht der Punkt bezüglich Dauerhaftigkeit der Hilfe (Beratung) an die Modellämter" (55 f.). Darüber hinaus erzielten die Modellämter auch höhere Vermittlungsquoten in den Arbeitsmarkt als die Vergleichsämter ohne Ausstiegsberatung.

Zusammenfassend gesagt, deuten die Wirkungsanalysen kommunaler Maßnahmen zum Ausstieg aus der Sozialhilfe darauf hin, dass institutionelle Hilfen beim Ausstieg helfen können, wobei Qualifizierungsmaßnahmen sowie Maßnahmen, die direkt auf die Integration in den ersten Arbeitsmarkt zielen, erfolgreicher zu sein scheinen als Beschäftigung im zweiten Arbeitsmarkt. Die genauen Bedingungen für den Erfolg von Maßnahmen sind

jedoch noch weitgehend unbekannt⁴² und auch die Dauerhaftigkeit des Ausstiegs ist kaum ein Thema.

Hinzu kommt, dass die meisten vorliegenden Studien mit methodischen Mängeln behaftet sind. In den meisten Studien wird der Verbleib der Teilnehmer nach Maßnahmenende oder einige Zeit nach Abschluss der Maßnahme betrachtet. Damit lässt sich letztlich nichts über die tatsächliche Wirkung der Maßnahme aussagen, da nicht bekannt ist, wie viele Personen auch ohne die Maßnahme eine Stelle gefunden hätten. "Um den reinen Effekt der Hilfe zur Arbeit zu ermitteln, also um zu erfahren, um wie viel der Übergang in Arbeit durch die Hilfe zur Arbeit erhöht oder beschleunigt wird, müsste man den Anteil derjenigen kennen, die von selbst wieder eine Stelle finden würden. Entsprechende Untersuchungen gibt es leider nicht. Immerhin weiß man aus verschiedenen früheren Untersuchungen, dass ein Teil der arbeitslosen Sozialhilfeempfänger von selbst die Sozialhilfe wieder verlässt und eine Stelle findet" (Jacobs 2000: 81). "Um den Grad zu bestimmen, in dem die Arbeitsmarktintegration und Überwindung der Sozialhilfebedürftigkeit der Teilnehmer auf die Teilnahme an der Hilfe zur Arbeit zurückgeführt werden kann, muss man wissen, was mit Sozialhilfeempfängern später geschieht, ohne dass sie an einer Maßnahme der Hilfe zur Arbeit teilgenommen haben, d.h. man muss den Verbleib der Teilnehmer mit dem Verbleib anderer Sozialhilfeempfänger vergleichen, die nicht bei der Hilfe zur Arbeit berücksichtigt werden" (81). Die meisten Verbleibsanalysen arbeiten allerdings ohne eine solche Kontrollgruppe.⁴³

Im Rahmen des Einstiegsgelds Baden–Württemberg und des hessischen Kombilohns, die auf Arbeitnehmerzuschüssen nach dem BSHG aufbauen, sind aussagekräftige Evaluationsstudien mit Kontrollgruppen und sozialen Experimenten geplant. Es liegen

42 Hierbei sind auch Selektionseffekte zu berücksichtigen. So berichten Priester und Klein (1992) für Bremen, dass eine Tendenz bestand, "Klienten mit besonderen und zusätzlichen Schwierigkeiten nicht in die Auswahl derjenigen mit einzubeziehen, die mit befristeten Arbeitsverhältnissen rechnen können" (209).

43 Ausnahmen bilden die bereits erwähnten Studien von Jerger u.a. (2001) zur Evaluation der Mannheimer Vermittlungsagentur und von Burmann u.a. (2001) zur Evaluation von Ausstiegsberatung. Diese Studien kommen zu dem Ergebnis, dass von den neu eingeführten Maßnahmen ein zusätzlicher Effekt ausgeht. Überdies haben Trube und Luschei (2000, 2001) in der Evaluation der Entwicklungs- und Vermittlungs-Assistenz (EVA) experimentelle Verfahren angewendet, um den Programmeffekt der Maßnahmen auf die Eingliederung der Teilnehmer in den ersten Arbeitsmarkt zu messen. Konträr zu den zuvor genannten Studien zeigte sich keine kurzfristige Verbesserung der Vermittlungsquote, dagegen konnte beobachtet werden, dass die EVA-Teilnehmer ein Jahr nach Maßnahmeende etwas häufiger in Arbeit standen als Nichtteilnehmer. Die schlechteren kurzfristigen Ergebnisse könnten darauf zurückzuführen sein, dass überwiegend Personen, die lange Zeit in Sozialhilfe standen, in das Programm aufgenommen wurden und bei dieser Klientel intensivere Maßnahmen ergriffen werden müssen, um Unabhängigkeit von Sozialhilfe zu erreichen. Eine wichtige Lehre aus dieser Studie ist aber v.a., dass ein längerer Betrachtungszeitraum erforderlich ist, um die (Beschäftigungs-)Effekte institutioneller Hilfen zu ermitteln.

allerdings noch keine Ergebnisse vor.⁴⁴ Ebenso sollen die Nettobeschäftigungseffekte und gesamtwirtschaftlichen Wirkungen des Sonderprogramms CAST⁴⁵ (Mainzer Modell, SGI-Modell) über Vergleiche mit Regionen, die nicht an dem Programm teilnehmen, ermittelt werden. Der bislang vorliegende Zwischenbericht lässt noch keine Aussagen über Beschäftigungschancen im Anschluss an die Teilnahme oder Eingliederungserfolge zu (Bittner u.a. 2001).

3.3 Empfehlungen zur Weiterentwicklung sozialpolitischer Maßnahmen

Auch wenn die Evaluation der kommunalen Beschäftigungsmaßnahmen noch nicht besonders ausgereift ist und es sich häufig um lokal begrenzte Studien handelt, kann man doch die grundsätzliche Schlussfolgerung ableiten, dass *Qualifizierung und Direktvermittlung in den ersten Arbeitsmarkt offenbar Erfolg versprechende Strategien* sind, um Personen von Sozialhilfe unabhängig zu machen. Inwieweit es sich um dauerhafte Unabhängigkeit handelt bzw. unter welchen Voraussetzungen diese erreicht wird, kann anhand der vorliegenden Studien allerdings noch nicht beantwortet werden.

Als Voraussetzung für den Erfolg von Maßnahmen wird häufig auf die Notwendigkeit der *Kooperation verschiedener Stellen* auf regionaler Ebene hingewiesen (z.B. Steindorf 2001).

Was den Zeitpunkt des Einsetzens der Maßnahmen angeht, so weisen die Ergebnisse aus Wiesbaden darauf hin, dass die Praxis vieler Kommunen, sich auf den Einstiegszeitpunkt in die Sozialhilfe zu konzentrieren, möglicherweise kontraproduktiv ist: "Die recht hohen Ausstiegsquoten erfolgreicher Selbsthilfe in den ersten Bezugsmonaten belegen eher die Wiesbadener Praxis, den Neuantragstellern auf Hilfe zum Lebensunterhalt zunächst etwas Zeit (in der Regel drei Monate) einzuräumen, selbst einen Arbeitsplatz oder andere Formen der Existenzsicherung zu finden, anstatt mit Programmen wie ‚Arbeit sofort‘ Mitnahmeeffekte in erheblichem Umfang zu produzieren" (Brennecke u.a. 2001a: 31). Zudem besteht die Gefahr, dass durch die Vermittlung eines Jobs "um jeden Preis" Abstiegsspiralen verstärkt werden.⁴⁶

44 Vgl. Dann u.a. 2001 sowie Kirchmann u.a. (2002 a, b).

45 Die Abkürzung CAST steht für "Chancen und Anreize zur Aufnahme sozialversicherungspflichtiger Tätigkeiten".

46 So die Ausführungen von Claus Reis auf der Tagung "Der aktivierende Sozialstaat. Chancen und Grenzen" am 6.9.2001 in Bremen. Claus Reis stellte zwei Typen des Fallmanagements vor. "Bei Typ A stehe die materielle Existenzsicherung im Vordergrund. Sie diene zur Absicherung und schaffe für die Betroffenen Ruhe und Sicherheit, um überhaupt Perspektiven für die Zukunft entwickeln zu können. Bei Typ B stehe ‚Arbeit‘ im Zentrum der Bemühungen. Diese führe für Berater und Klienten zu erhöhtem Zeit- und Vermittlungsdruck. Die Vermittlung in prekäre Beschäftigungsverhältnisse werde so eher gefördert als vermieden, was gerade bei jungen Arbeitslosen zu instabilen Erwerbskarrieren führe" (Schwarze 2001: 24). Bei Jugendlichen sollte

Eine weitere wichtige Empfehlung geht dahin, dass die Maßnahmen stark *zielgruppenorientiert* ausgerichtet sein müssen, da es *unterschiedliche Maßnahme- und Nutzertypen* gibt. Dabei scheint es auch eine Gruppe von Hilfebeziehern zu geben, die auch mit institutioneller Hilfe nicht in den ersten Arbeitsmarkt integriert werden kann.

So wurde von Strasser u.a. aufgrund der Erfahrungen in Duisburg folgende Typologie von Maßnahmeteilnehmern erstellt: "(A) Personen, die bei fachgerechter Qualifizierung kurzfristig und auf Dauer in den ersten Arbeitsmarkt reintegriert werden können (z.B. durch FuU-Maßnahmen). (B) Personen, die kurzfristig nur in öffentlich geförderte Beschäftigungsverhältnisse vermittelbar sind (LKZ, ABM, BHI etc.), bei denen aber langfristig ebenfalls die Chance einer Reintegration in den ersten Arbeitsmarkt besteht. (C) Personen, die vom Sozialstaat aufgefangen werden müssen, da (a) eine Reintegration in den ersten Arbeitsmarkt aussichtslos ist, oder (b) sie aus verschiedenen Gründen nicht mehr am Arbeitsprozess teilnehmen wollen" (Strasser u.a. 1996: 218). Beim relativ arbeitsmarktnahen Nutzertyp A sind vor allem Qualifizierungsmaßnahmen zu empfehlen, während beim Nutzertyp B, bei dem es sich häufig um ungelernte bzw. einfache Arbeiter mittleren und höheren Alters handelt, eher Beschäftigungsmaßnahmen auf dem zweiten Arbeitsmarkt in Frage kommen. "Darüber hinaus muss man sich mit dem Gedanken vertraut machen, dass einige Arbeitslose aus den unterschiedlichsten Gründen bestenfalls nur mehr in den zweiten Arbeitsmarkt zu integrieren sind. Für den *Nutzertyp C* können Sozialmaßnahmen sinnvoll sein, insbesondere hinsichtlich der *ökonomischen und psychosozialen Stabilisierung*. Im Zuge z.B. von Schulden- und Suchtberatung kann es durch begleitende Sozialbetreuung gelingen, die Lebenssituation der Betroffenen nachhaltig zu verbessern" (220 f., Hervorhebung im Original).

Hieraus werden dann weitere Schlussfolgerungen für die *Auswahl der Teilnehmer* und die *Konzeption der Maßnahmen* abgeleitet. So müssten Personen, die für eine Qualifizierung vorgesehen sind, besonders auf ihre Eignung und Motivation überprüft werden. Darüber hinaus müsse vor Antritt einer Maßnahme die Lösung von Schulden- und Suchtproblemen in Angriff genommen werden. Grundsätzlich sollte verstärktes Augenmerk auf Qualifizierungsmaßnahmen gerichtet werden, da die Teilnehmer an diesen Maßnahmen langfristig die größten Chancen hätten, sich auf dem ersten Arbeitsmarkt zu etablieren. Für ältere und lernschwache Arbeitslose seien reine Beschäftigungsmaßnahmen und evtl. geschützte Arbeitsverhältnisse zu empfehlen. Verstärktes Augenmerk sollte auch auf eine Sozialbetreuung der Teilnehmer gerichtet werden.

Diese Schlussfolgerungen decken sich teilweise mit den sozialpolitischen Folgerungen von Ludwig (1996). Diese findet drei Typen von "Armutskarrieren": verfestigte, konsolidierte

der "Schwerpunkt auf die duale Ausbildung und eine berufliche Teilqualifizierung gelegt werden, anstatt schnell in verfügbare einfache Jobs im Arbeitsmarkt zu vermitteln" (Brennecke u.a. 2001a: 31).

und optimierte Armutskarrieren. Personen mit *optimierter Armutskarriere* gelingt es, nach kürzerer oder auch längerer Dauer wieder unabhängig von Sozialhilfe zu werden. Die Problemlagen sind entweder von vornherein zeitlich begrenzt, etwa bei einer vorübergehenden psychischen Krise oder Krankheit, oder die Chancen zur Beendigung der Sozialhilfe sind aufgrund von Alter oder Qualifikation von vornherein gut. Die Betroffenen überwinden ihre vorübergehende Notlage oder Lebenskrise jedoch selbständig, finanziell flankiert durch die Sozialhilfe: Sie organisieren ihr Leben neu, lernen mit dem Sozialamt zurechtzukommen und suchen sich selbst Arbeit oder andere Wege, um von Sozialhilfe unabhängig zu werden. Bei der *konsolidierten Karriere* handelt es sich um Personen, die seit längerem im Sozialhilfebezug stehen und keine oder wenig Chancen haben, ins Erwerbsleben zurückzukehren. Diesen Beziehern gelingt es jedoch mit den Folgen ihrer objektiven Chancenlosigkeit umzugehen und ihr Leben relativ zufriedenstellend zu gestalten. Die Betroffenen gehen aktiv mit ihrer Lage um: Sie lernen, ihre Ansprüche gegenüber der Sozialbehörde durchzusetzen, entwickeln Techniken, mit dem knappen Geld umzugehen, stellen soziale Kontakte her, suchen sich ein Hobby, um die Zeit sinnvoller zu nutzen. Auch die Personen mit *verfestigter Karriere* stehen seit Jahren mit oder ohne Unterbrechungen im Bezug. Häufig handelt es sich um Multiproblemfälle, d.h. finanzielle, gesundheitliche, bildungsmäßige und andere Benachteiligungen treten zusammen auf. Die Betroffenen haben kaum Chancen, von Sozialhilfe unabhängig zu werden, und werden mit der Zeit immer passiver und hoffnungsloser.

"Die drei vorgestellten Armutsgruppen unterscheiden sich sozialpolitisch gesehen grundlegend. Eine *verfestigte Armutskarriere* liegt vor, wenn Personen ihre benachteiligte Lebenslage nicht aus eigener Kraft verändern können. Sie bedürfen vielfacher Unterstützung, werden aber vom Sozialstaat vernachlässigt" (289). Eine dauerhafte Integration in den ersten Arbeitsmarkt ist bei dieser Gruppe eher unwahrscheinlich, da sie häufig nicht qualifiziert sind und besondere soziale Probleme haben. "Aber auch die Alternative zweiter Arbeitsmarkt trägt nicht. Hier gibt es für Benachteiligte wie auf dem ersten Arbeitsmarkt nur befristete Beschäftigungsmöglichkeiten. Befristete Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen eignen sich gut zur Überbrückung vorübergehender Arbeitslosigkeit. Die Erwerbschancen von Personen mit verfestigter Armutskarriere sind jedoch dauerhaft und endgültig eingeschränkt. Durch befristete Maßnahmen wird Diskontinuität mit geschaffen, nicht bekämpft. Echte Hilfe für Benachteiligte mit stark eingeschränkten Selbsthilfemöglichkeiten könnte nur eine Art beschützter Arbeitsmarkt bieten, der sie mit Arbeit und Einkommen versorgt" (284).

Böckmann–Schewe (1998) findet verschiedene Typen von Sozialhilfeempfängerinnen⁴⁷ und plädiert dafür, dass sich die Programme stärker an den biographischen Voraussetzungen der

47 Sie unterscheidet "berufliche Neuorientierte", "auf den allgemeinen Arbeitsmarkt Orientierte", "Familienorientierte", "Orientierungslose" und "gesundheitlich Beeinträchtigte".

Frauen orientieren müssen, wobei sie auch modulare Programme für sinnvoll hält: "Die unterschiedlichen Voraussetzungen und beruflichen Orientierungsmuster implizieren eine zielgruppengerichtete Unterstützung von seiten der Sozialverwaltung. Besteht der Hilfebedarf bei einem Teil der Frauen darin, vorhandene Ressourcen zu stützen und vorhandene Eigeninitiative zu unterstützen, so würde den Frauen mit erhöhten Wiedereingliederungsschwierigkeiten eine Unterbreitung der verschiedenen Möglichkeiten der beruflichen Maßnahmen (Orientierungskurse, Qualifizierung, Arbeitsangebote nach ‚Hilfe zur Arbeit‘, Nachholen von Bildungsabschlüssen etc.) und die Suche nach für sie geeigneten Maßnahmen hilfreich sein. Frauen wiederum, deren Lebenssituation auf eine Bündelung hemmender Faktoren hinweist (z.B. anhaltende Krankheit, lange Verweildauer in der Sozialhilfe, persönliche Krisen) benötigen stufenweise berufliche Wiedereingliederungsprogramme mit flankierendem Beratungs- und Betreuungsangebot, um die Lebenssituation nachhaltig zu stabilisieren" (75 f.).

Auch Buhr und Hagen (2001) betonen auf der Grundlage qualitativer Ergebnisse der Bremer Längsschnittstudie, dass sozialpolitische Maßnahmen den biographischen Kontext der Betroffenen berücksichtigen müssen: "Bei der Entwicklung sozialpolitischer Maßnahmen zur Förderung des Ausstiegs aus der Sozialhilfe müssen solche subjektiv-biographischen Aspekte ... in Rechnung gestellt werden, wenn die Maßnahmen nicht ins Leere laufen sollen. So werden Alleinerziehende, die ihre Kinder eine Zeitlang selbst betreuen möchten, von Integrationsmaßnahmen in den Arbeitsmarkt vermutlich nicht angesprochen. Und Personen, die sich in einer Phase der biographischen Neuorientierung befinden, brauchen zunächst Beratungs- oder Orientierungsmaßnahmen" (214).

4. Fazit und Ausblick

Insgesamt gesehen zeigen die Ergebnisse der vorliegenden Studien sowohl ein hohes Aktivitätspotenzial der Sozialhilfebeziehenden als auch der Sozialhilfeverwaltung. Erstere unternehmen vielfältige Aktivitäten, die Sozialhilfe zu beenden und ruhen sich keineswegs im großen Stil im sozialen Netz aus, wie der Öffentlichkeit, zuletzt im Rahmen der "Faulheitsdebatte" gerne vermittelt wird. Letztere unternimmt vielfältige Aktivitäten, Hilfebezieher so schnell wie möglich von der staatlichen Hilfe unabhängig zu machen. Wieweit die verschiedenen Aktivitäten von Erfolg gekrönt sind, insbesondere auf lange Sicht, und inwieweit die institutionellen Maßnahmen einen dauerhaften Ausstieg aus der Sozialhilfe befördern, ist jedoch noch mit einem Fragezeichen zu versehen. Für eine abschließende Antwort sind die vorliegenden Ergebnisse von Evaluationsstudien zu punktuell und methodisch zu unausgereift.

An dieser Stelle setzt die neue Studie "Verlaufs- und Ausstiegsanalyse Sozialhilfe" an, in deren Mittelpunkt die Nachhaltigkeit von Ausstiegen aus der Sozialhilfe steht. Ausstiege aus der Sozialhilfe können zunächst nach der Art des Ausstiegs, nach dem (voraussichtlichen) zeitlichem Verlauf und nach dem Grad der Unabhängigkeit von staatlichen Transferleistungen unterschieden werden.

Art des Ausstiegs

Nach der Ursache für das Ende des Sozialhilfebezugs können insbesondere arbeitsmarktinduzierte Ausstiege (Aufnahme einer Erwerbstätigkeit, zeitliche Ausweitung von Arbeit oder finanzielle Verbesserung der Vergütung des Hilfeempfängers oder eines Haushaltsmitglieds), Ausstiege in vorrangige Sicherungssysteme (Leistungen der Arbeitsverwaltung sowie Einsetzen von Rentenzahlungen) sowie Ausstiege durch Veränderungen der Haushaltszusammensetzung, etwa Heirat oder Auszug von Kindern, unterschieden werden.

Je nachdem, ob der Ausstieg mit oder ohne institutionelle Hilfen, z.B. Ausstiegsberatung, Qualifizierungsmaßnahmen oder Lohnkostenzuschüsse erfolgt, kann zudem von institutionell induzierten oder selbstinduzierte Ausstiegen gesprochen werden.

Zeitlicher Verlauf des Ausstiegs

Hier kann man grob eine Unterscheidung in zwei Kategorien vornehmen. Neben einer dauerhaften Beendigung des Hilfebezugs ist ein lediglich vorübergehender Ausstieg möglich, bei dem es nach kürzerer oder längerer Unterbrechung zu erneutem Sozialhilfebezug kommt.

Grad der Unabhängigkeit von Sozialhilfe

Beim Grad der Unabhängigkeit von Sozialhilfe kann danach gefragt werden, welche Einkommenspositionen nach dem Ende des Sozialhilfebezugs erreicht werden, d.h. ob ein Ausstieg lediglich in sozialhilfenahe Einkommensbereiche erfolgt oder ein Einkommen erreicht wird, das weit über der Sozialhilfegrenze liegt.

Insgesamt stehen damit folgende Fragen im Mittelpunkt des Projekts:

- Wie lange bleiben ehemals Hilfebeziehende unabhängig von staatlicher Sozialhilfe (= *Dauer der Unabhängigkeit von Sozialhilfe*)?
- Wovon hängt es ab, ob ehemals Sozialhilfebeziehende erneut Sozialhilfe beantragen müssen oder aber dauerhaft unabhängig von Sozialhilfe bleiben (= *Ursachen für wiederholten Bezug*)?

- Ist mit dem Ausstieg aus der Sozialhilfe eine deutliche Verbesserung der Einkommenssituation verbunden oder erreichen die Betroffenen nur einen "prekären Wohlstand" (Hübinger) und verbleiben in Sozialhilfenähe (= *Grad der Unabhängigkeit von Sozialhilfe*)?
- Welche Rolle spielen institutionelle Hilfeangebote (Beratung, berufliche Eingliederungs- und Qualifizierungsmaßnahmen) beim Ausstieg aus der Sozialhilfe und bei der Vermeidung von erneutem Bezug?
- Welche ergänzenden, stützenden Maßnahmen sind notwendig, um den Betroffenen ein unabhängiges Leben zu ermöglichen und erneute Hilfebedürftigkeit zu verhindern?

Letztendlich geht es darum, die Bedingungen erfolgreicher und weniger erfolgreicher "Ausstiegskarrieren" zu identifizieren. Neben den institutionellen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen sowie soziodemographischen und sozialstrukturellen Merkmalen der Sozialhilfeabgänger sollen dabei auch die Einstellungen der Betroffenen zur Sozialhilfe und deren Bewertung der Hilfeangebote des Sozialamtes berücksichtigt werden.

Erste Ergebnisse des im Oktober 2000 angelaufenen Projekts sind nicht vor Ende 2002 zu erwarten, da eine sehr aufwändige Erhebungsphase vorgeschaltet werden musste. Da es keine bundesweiten Daten über Abgänger aus der Sozialhilfe gibt, wurde die Erhebung in 50 repräsentativ ausgewählten Städten und Landkreisen in Deutschland durchgeführt. Dass insgesamt eine große Bereitschaft bestand, sich an der Studie zu beteiligen, kann als ein weiteres Indiz für das hohe Aktivitätspotenzial der Sozialhilfeverwaltung gedeutet werden.

5. Literaturverzeichnis

- Ackermann, Eberhard, 1995: "'Arbeit statt Sozialhilfe' – eine Alternative auf dem Arbeitsmarkt Rostock", in: Netzwerk e.V. Rostock, *"Zweiter" Arbeitsmarkt Rostock*. Rostock, 49–54.
- Almus, Mathias; Egel, Jürgen; Lechner, Michael; Pfeiffer, Friedhelm; Spengler, Hannes, 1998: *Wirkungen gemeinnütziger Arbeitnehmerüberlassung in Rheinland-Pfalz*. Nürnberg: Bundesanstalt für Arbeit.
- Andreß, Hans-Jürgen, 1994: "Steigende Sozialhilfezahlen. Wer bleibt, wer geht und wie sollte die Sozialverwaltung darauf reagieren? Eine Analyse der Bezugsdauer von Sozialhilfe mit Hilfe der Bielefelder Datenbank 'Sozialhilfe-Statistik'", in: Michael Zwick (Hg.), *Einmal arm – immer arm?* Frankfurt/New York: Campus, 321–347.
- Andreß, Hans-Jürgen; Strengmann-Kuhn, Wolfgang, 1997: "Warum arbeiten, wenn der Staat zahlt? Über das Arbeitsangebot unterer Einkommensschichten", *Zeitschrift für Sozialreform* 43 (7): 505–525.
- Arbeitsamt Duisburg, 2000: PLUS-Lohn. Förderung für Geringqualifizierte über § 10 Sozialgesetzbuch (SGB) III. Erfahrungsberichte und Ergebnisse des Arbeitsamtes Duisburg, September 1998 bis März 2000 (Stand 31.03.00).
- Becker, Rolf, 2000: "Selektive Weiterbildungschancen und Exklusion von Arbeitslosen in Ostdeutschland", in: Felix Büchel; Martin Diewald; Peter Krause; Antje Mertens; Heike Solga (Hg.), *Zwischen drinnen und draußen. Arbeitsmarktchancen und soziale Ausgrenzungen in Deutschland*. Opladen: Leske und Budrich, 95–106.
- Backhaus-Maul, Holger (Hg.), 1999: *Von der Sozialhilfe in Erwerbsarbeit. Die Welfare Reform in den USA als Vorbild?* Frankfurt a.M.: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge.
- Bender, Stefan; Fahrmeier, Ludwig; Lang, Stefan, 2000: "Determinanten der Arbeitslosigkeitsdauer in Westdeutschland", in: Felix Büchel; Martin Diewald; Peter Krause; Antje Mertens; Heike Solga (Hg.), *Zwischen drinnen und draußen. Arbeitsmarktchancen und soziale Ausgrenzungen in Deutschland*. Opladen: Leske und Budrich, 79–94.
- Bittner, Susanne u.a., 2001: Ein Jahr Erfahrungen mit dem arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramm CAST. 1. Zwischenbericht. Bonn: BMA.
- Blaschke, Dieter; Nagel, Elisabeth, 1999: "Statistische Explorationen im Vorfeld der Eingliederungsbilanz. Monitoring der Verbleibsquote.", *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 32 (2): 185–202.

- Blaschke, Dieter; Plath, Hans-Eberhard, 2000: "Möglichkeiten und Grenzen des Erkenntnisgewinns durch Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik", *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 33 (3): 462–482.
- BMA, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 2001: *Statistisches Taschenbuch*.
- BMA, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 2001: *Erfolgreiche Hilfe zur Arbeit nach dem BSHG: Beispiele aus den Kommunen*, http://www.bma.bund.de/de/sozialhilfe/besch_foerder/fragebogen/fragebogen.cfm.
- BMA, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 2002: *Sozialbericht 2001*. Stand: März 2002. Bonn: BMA.
- Böckmann-Schewe, Lisa, 1998: "Ausstieg aus der Sozialhilfe durch berufliche (Re-) Integration: Individuelle Voraussetzungen, Orientierungen, Perspektiven", in: Lisa Böckmann-Schewe; Anne Röhrig (Hg.), *Frauen und Armut in Deutschland*. Dokumentation der Tagung vom 21./22. November 1996. Berlin: Berlin-Brandenburg Institut für Sozialforschung und sozialwissenschaftliche Praxis e.V. (BIS), 65–76.
- Böckmann-Schewe, Lisa; Röhrig, Anne, 1999: "'Hilfe zur Arbeit' und berufliche (Re-) Integrationsmöglichkeiten für Sozialhilfeempfängerinnen und Sozialhilfeempfänger", in: Petra Fuchs; Matthias Schulze-Böing (Hg.), *Hilfe zur Arbeit und kommunale Beschäftigungspolitik. Zwischenbilanz und Perspektiven*. Frankfurt a.M.: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge, 59–74.
- Brennecke, Julia; Brülle, Heiner; Butz, Dieter; Wulfgramm, Annette, 2001a: "Macht Sozialhilfe abhängig?", *VSOP-Rundbrief* (3): 28–32.
- Brennecke, Julia; Brülle, Heiner; Butz, Dieter; Wulfgramm, Annette, 2001b: *Macht Sozialhilfe abhängig? Eine Analyse zur Dauer des Sozialhilfebezugs in Wiesbaden*, Beiträge zur Sozialplanung, Nr. 21. Wiesbaden: Sozialdezernat.
- Brinkmann, Christian; Schwengler, Barbara, 1997: "Zur Selektivität der Teilnahme an ABM und FuU – eine multivariate Analyse", in: H. Bielski; C. Brinkmann; H. Plicht; B. von Rosenblatt (Hg.), *Der Arbeitsmarkt Ostdeutschlands im Umbruch. Datensätze, Methoden und ausgewählte Ergebnisse des Arbeitsmarkt-Monitors 1989–1994*. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 209–219.
- Brinkmann, Christian, 2000: "Zur Evaluation der aktiven Arbeitsförderung nach dem SGB III – Monitoring und Wirkungsforschung im Umbruch", *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 33 (3): 83–499.
- Brockmüller, Brigitte; Nahr, Heinrich, 2001: "Bilanz des Maatwerk-Modellprojektes in Hamburg", *Sozialhilfereport* (19): 18–28.
- Brülle, Heiner; Schleimer, Ingrid, 1993: "Integrierte kommunale Beschäftigungs- und Sozialpolitik", in: Guido Freidinger; Matthias Schulze-Böing (Hg.), *Integrierte kommunale Beschäftigungs- und Sozialpolitik*. Marburg: Metropolis Verlag, 53–72.

- Buhr, Petra, 1995: *Dynamik von Armut. Dauer und biographische Bedeutung von Sozialhilfebezug*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Buhr, Petra; Weber, Andreas, 1996: *The Impact of Social Change on Social Assistance. Two Cohorts of German Welfare Recipients Compared*, Sfb 186 Arbeitspapier Nr. 31. Bremen: Universität Bremen, Sonderforschungsbereich 186.
- Buhr, Petra, 1998: "Zur Dynamik von Armut – Dauer und biographische Bedeutung von Sozialhilfebezug", in: Prosoz Institut Herten, VSOP Verein für Sozialplanung (Hg.), *Kostenexplosion in der Hilfe zum Lebensunterhalt. Politische und administrative Lösungswege*, VSOP Dokumentation Nr. 5. Herten: VSOP und Prosoz Institut, 19–28.
- Buhr, Petra; Gangl, Markus; Rentzsch, Doris, 1998: "Wege aus der Sozialhilfe – Wege in den Arbeitsmarkt? Chancen zur Überwindung des Sozialhilfebezuges in Ost- und Westdeutschland", in: Walter Heinz; Werner Dresler; Dieter Blaschke; Gerhard Engelbrech (Hg.), *Was prägt Berufsbiographien? Lebenslaufdynamik und Institutionenpolitik*, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 215. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, 219–316.
- Buhr, Petra; Weber, Andreas, 1998: "Long-term Reciprocity of Social Assistance in Germany: the Eighties versus the Nineties", in: Hans-Jürgen Andreß (Hg.), *Empirical Poverty Research in a Comparative Perspective*. Aldershot u.a.: Ashgate, 315–329.
- Buhr, Petra, 1999: "Review Essay. Tony Eardley, Jonathan Bradshaw, John Ditch, Ian Gough, Peter Whiteford, Social Assistance in OECD Countries, Volume I: Synthesis Report; Volume II: Country Reports. A study carried out on behalf of the Department of Social Security and the OECD by the Social Policy Research Unit", *European Sociological Review* 15 (1): 125–134.
- Buhr, Petra; Hagen, Christine, 2001: "Die subjektive Bedeutung von Sozialhilfeverläufen", in: Susann Kluge, Udo Kelle (Hg.), *Methodeninnovation in der Lebenslaufforschung*. Weinheim und München: Juventa, 189–216.
- Bundesgesetzblatt, 2000: "Gesetz zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe", Bundesgesetzblatt, Teil I, Nr. 51, ausgegeben zu Bonn am 29. November 2000, 1590–1591.
- Burmann, Norbert; Sellin, Christine; Trube, Achim, 2000: *Ausstiegsberatung für Sozialhilfeempfänger. Konzepte, Instrumente und Ergebnisse eines vergleichenden Modells*. Frankfurt a.M.: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge.
- con_sens, 2001: *Kennzahlenvergleich 2000 Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU) der 16 deutschen Großstädte*, unveröffentlichter Bericht. Hamburg..
- Dann; Sabine; Kirchmann, Andrea; Spermann, Alexander; Volkert, Jürgen, 2001: *Einstiegsgeld Baden-Württemberg. Eine Zwischenbilanz des baden-württembergischen Modellversuchs zum Kombi-Einkommen*. Ein Forschungsbericht im Auftrag des baden-württembergischen Sozialministeriums. Stuttgart.

- Deutscher Bundestag, 1998: *Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Ulf Fink u.a. – Drucksache 12/8687*, Drucksache Nr. 13/10759. Bonn: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag, 2000: *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Birgit Schnieber–Jastram u.a. – Drucksache 14/2277 –*, Drucksache Nr. 14/2531. Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag, 2001: *Unterrichtung durch die Bundesregierung. Lebenslagen in Deutschland. Erster Armuts– und Reichtumsbericht*, Drucksache Nr. 14/5990. Berlin: Deutscher Bundestag.
- Dietrich, Hans, 2001: "Gelingt der Sprung aus der Arbeitslosigkeit? Eine Zwischenbilanz des Jugendsofortprogramms in 12 Befunden", *IAB Materialien* (3): 12–13.
- Duncan, Greg J.; Voges, Wolfgang, 1993: *Do generous social–assistance programs lead to dependence? A comparative study of lone–parent families in Germany and the United States*, ZeS Arbeitspapier Nr. 11/93. Bremen: Universität Bremen, Zentrum für Sozialpolitik.
- Eardley, Tony; Bradshaw, Jonathan; Ditch, John Ditch; Gough, Ian; Whiteford, Peter, 1996: *Social Assistance in OECD Countries, Bd. I: Synthesis Report Bd. II: Country Reports. A Study Carried out on Behalf of the Department of Social Security and the OECD by the Social Policy Research Unit*. London: HMSO.
- Empter, Stefan; Frick, Frank, 1999: *Beschäftigungsorientierte Sozialpolitik in Kommunen: Strategien zur Integration von Sozialhilfeempfängern in das Erwerbsleben*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Farwick, Andreas; Voges, Wolfgang, 1997: *Segregierte Armut und das Risiko sozialer Ausgrenzung. Zum Einfluss der Nachbarschaft auf die Verstetigung von Sozialhilfebedürftigkeit*, Arbeitspapier Nr.27. Bremen: Universität Bremen / ZWE Arbeit und Region.
- Farwick, Andreas, 2001: *Segregierte Armut in der Stadt, Ursachen und Folgen der räumlichen Konzentration von Sozialhilfeempfängern*. Opladen: Leske und Budrich.
- Feist, Holger; Schöb Ronnie, 1999: *Workfare and the Problem of Vertical Fiscal Externalities*, CES–Arbeitspapier. München: Center for Economic Studies.
- Fitzenberger, Bernd; Speckesser, Stefan, 2000: "Zur wissenschaftlichen Evaluation der Aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland: Ein Überblick", *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt– und Berufsforschung* 33 (3): 357–370.
- Gangl, Markus, 1997: *Der Arbeitsmarkt als Weg aus der Sozialhilfe: eine empirische Analyse auf der Grundlage der Bremer Längsschnitt–Stichprobe von Sozialhilfeakten*, Sfb 186 Arbeitspapier Nr. 47. Bremen: Universität Bremen, Sonderforschungsbericht 186.

- Gangl, Markus, 1998: "Sozialhilfebezug und Arbeitsmarktverhalten. Eine Längsschnittanalyse der Übergänge aus der Sozialhilfe in den Arbeitsmarkt", *Zeitschrift für Soziologie* 27 (3): 212–232.
- Gangl, Markus, 2000: "Arbeitsmarktchancen von Sozialhilfebeziehern in West- und Ostdeutschland", in: Felix Büchel; Martin Diewald; Peter Krause; Antje Mertens; Heike Solga (Hg.), *Zwischen drinnen und draußen. Arbeitsmarktchancen und soziale Ausgrenzungen in Deutschland*. Opladen: Leske und Budrich, 181–200.
- Gilberg, Reiner; Hess, Doris; Schröder, Helmut, 1999: "Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen. Chancen und Risiken im Erwerbsverlauf", *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 32 (3): 281–299.
- Golsch, Katrin, 1999: *Im Netz der Sozialhilfe – (auf-)gefangen? Eine Verlaufsdatenanalyse zur Dynamik von Armut in Bielefeld*, Diplomarbeit. Bielefeld: Universität Bielefeld, Fakultät für Soziologie.
- Golsch, Katrin, 2001: "Im Netz der Sozialhilfe – (auf-)gefangen? Eine Verlaufsdatenanalyse zur Dynamik von Armut in Bielefeld", in: Josef Popper Nährpflicht Stiftung (Hg.), *Forschungspreis 2001*. Frankfurt a.M., 63–89.
- Hackenberg, Helga, 1995: *Wege aus der Sozialhilfe in den Arbeitsmarkt – Instrumente und Empirie unter Berücksichtigung eines ausgewählten Fallbeispiels*, Diskussionspapier. Bochum: Ruhr-Universität Bochum, Fakultät für Sozialwissenschaft.
- Hackenberg, Helga; Wagner, Gerd G., 1996: "Kommunale Beschäftigungsförderung im Spannungsfeld von Innovation, Missbrauchsrethorik und Reform der Sozialhilfe", *WSI Mitteilungen* (12): 774–782.
- Hagen, Christine; Hock, Beate, 1996: "Stabilität und Mobilität – Dynamische Armutsforschung in einer hessischen Kleinstadt", *Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge* 76 (3): 95–100.
- Hagen, Christine; Niemann, Heike, 2001: "Sozialhilfe als Sequenz im Lebenslauf? Institutionelle und individuelle Bedeutung der Übergänge aus der Sozialhilfe", in: Reinhold Sackmann; Matthias Wingens (Hg.), *Strukturen des Lebenslaufs. Übergang – Sequenz – Verlauf*. Weinheim: Juventa, 77 – 103.
- Häntschi, Ulrich; Mirbach, Thomas, 1994a: *Von der Sozialhilfe zum Tariflohn. Eine empirische Begleituntersuchung zur arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Wirkung des Arbeitsangebots der Hamburger-Arbeit-Beschäftigungsgesellschaft mbH*. Hamburg: HAB.
- Häntschi, Ulrich; Mirbach, Thomas, 1994b: "Kommunale Beschäftigungsgesellschaften als Instrument zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und sozialer Ausgrenzung", *Zeitschrift für Sozialreform* 40 (9): 577–594.
- Haustein, Thomas, 2002: "Ergebnisse der Sozialhilfe- und Asylbewerberleistungsstatistik 2000", *Wirtschaft und Statistik* (2): 123–138.

- Heady, Christopher, 1997: "Labour Market Transitions and Social Exclusion", *Journal of European Social Policy* 7 (2): 119–128.
- Heinelt, Hubert, 1998: "Kommunale Arbeitsmarktpolitik", in: Hellmut Wollmann; Roland Roth (Hg.), *Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden*. Opladen: Leske & Budrich, 633–644.
- Hilkert, Bernhard, 1999: *Armut und prekärer Wohlstand. Erster Bericht zur Einkommensarmut und Sozialhilfebedürftigkeit in Groß-Gerau*, unveröffentlichtes Manuskript.
- Hirschenauer, Franziska, 2001: "Regionale Eingliederungsbilanzen. Die Förderung von Arbeitslosen unter der Lupe", *IAB Materialien* (1): 3–6.
- Hübinger, Werner, 1996: *Prekärer Wohlstand*. Freiburg i. Br.: Lambertus.
- Holleder, Alfons; Rudolph, Helmut, 2001: *Das arbeitsmarktpolitische Sonderprogramm CAST vor und nach der Richtlinienänderung*, Projektbrief Nr. 4, Dezember 2001.
- IW (Institut der deutschen Wirtschaft), 2000: Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft, 9. November 2000.
- Jacobs, Herbert; Ringbeck, Anna, 1994: *Hilfen zur Überwindung von Sozialhilfebedürftigkeit. Eine Untersuchung zur Hilfe zum Lebensunterhalt in den alten Bundesländern*. Abschlussbericht, Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie und Senioren 31. Stuttgart, Berlin, Köln: Kohlhammer.
- Jacobs, Herbert, 1996: *Evaluierung von Maßnahmen der "Hilfe zur Arbeit" in Bremen*. Frankfurt a.M.: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge.
- Jacobs, Herbert, 2000: "Wie wirksam ist die 'Hilfe zur Arbeit'?" *Nachrichtendienst des deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge* 80 (3): 77–84.
- Jaenichen, Ursula, 2000: "Selektivität beim Zugang in Förderung durch betriebliche Einstellungshilfen", *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt und Berufsforschung* 33 (3): 445–461.
- Jerger, Jürgen; Pohnke, Christian; Spermann, Alexander, 2001: *Gut betreut in den Arbeitsmarkt? Eine mikroökonomische Evaluation der Mannheimer Arbeitsvermittlungsagentur*, Discussion Paper Nr. 285. Bonn: Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA).
- Kaltenborn, Bruno, 2001: *Kombilöhne in Deutschland. Eine systematische Übersicht*, IAB–Werkstattbericht Nr. 14. Nürnberg: IAB.
- Kempken, Jürgen; Trube, Achim, 1997: *Effektivität und Effizienz sozialorientierter Hilfen zur Arbeit. Lokale Analysen aktivierender Sozialhilfe*. Münster: LIT Verlag.
- Kieselbach, Thomas; Klink, Frauke; Scharf, Günter; Schulz, Sun–Ok, 1998: *"Ich wäre ja sonst nie mehr an Arbeit ran gekommen!" Evaluation einer Reintegrationsmaßnahme für Langzeitarbeitslose*. Weinheim: Deutscher Studien Verlag.

- Kirchmann, Andrea; Spermann, Alexander; Volkert, Jürgen, 2002a: *Die Modellversuche mit dem Einstiegsgeld in Baden-Württemberg und Hessen – ein Überblick*, IAW Diskussionspapier Nr. 01/2002 (im Erscheinen).
- Kirchmann, Andrea; Spermann, Alexander; Volkert, Jürgen, 2002b: *Financial Incentives for Long-term Welfare Recipients: The Design of the First Field Experiments in Germany*, IAW Diskussionspapier Nr. 02/2002 (im Erscheinen).
- Klose, Christoph; Bender, Stefan, 2000: "Berufliche Weiterbildung für Arbeitslose – Ein Weg zurück in Beschäftigung? Analyse einer Abgängerkohorte des Jahres 1986 aus Maßnahmen zur Fortbildung und Umschulung mit der ergänzten IAB-Beschäftigtenstichprobe 1975–1990", *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 33 (3): 421–441.
- Kontz, Roger, 1999a: "Gesprächsführung in der Beratung vor dem Hintergrund von Hilfeplanung und Fallmanagement im Sozialamt", *Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge* 79 (12): 397–403.
- Kontz, Roger, 1999b: "Hilfeplanung im Sozialamt – Ein wichtiges Instrument für die Erreichung von mehr Effektivität und Effizienz in der Sozialhilfe", *Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge* 79 (3): 71–75.
- Kontz, Roger, 2000: Kooperation, Vernetzung und Zielentwicklung bei der Hilfeplanung im Sozialamt", *Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge* 80 (6): 174–181.
- Kortmann, Klaus; Sopp, Peter, 2001: *Forschungsprojekt. Die Bevölkerung im unteren Einkommensbereich. Demographische Strukturen, Einstiegsgründe und Ausstiegssdynamik*, Forschungsbericht. Bonn: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung.
- Kress, Ulrike, 2001: "Chronik der Arbeitsmarktpolitik", *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 34 (1): 88–119.
- Lamping, Wolfram; Schridde, Henning, 1999: "Konturen neuer Sozialstaatlichkeit: Sozialhilfepolitik zwischen Kontinuität und Wandel", *Zeitschrift für das Fürsorgewesen* (4): 74–100.
- Leibfried, Stephan; Leisering, Lutz; Buhr, Petra; Ludwig, Monika ; Mädje, Eva; Olk, Thomas; Voges, Wolfgang; Zwick, Michael, 1995: *Zeit der Armut. Lebensläufe im Sozialstaat*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Leisering, Lutz; Voges, Wolfgang, 1992: "Erzeugt der Wohlfahrtsstaat seine eigene Klientel? Eine theoretische und empirische Analyse von Armutsprozessen", in: Stephan Leibfried,; Wolfgang Voges, (Hg.), *Armut im modernen Wohlfahrtsstaat*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 446–472.
- Leisering, Lutz, 1998: *Sozialhilfe in fünf Kommunen*, unveröffentlichtes Arbeitspapier. Bremen: Universität Bremen, Sonderforschungsbereich 186.

- Leisering, Lutz; Walker, Robert (Hg.) 1998: *The Dynamics of Modern Society. Poverty, Policy and Welfare*. Bristol: The Policy Press.
- Leisering, Lutz; Leibfried, Stephan, 1999: *Time and Poverty in Western Welfare States. United Germany in Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Leisering, Lutz; Hilkert, Bernhard, 2001: *Strategien des Umbaus im lokalen Sozialstaat*, Abschlussbericht des Projektes Nr. 98–53–4. Bielefeld: Universität Bielefeld.
- Ludwig, Monika, 1996: *Armutskarrieren. Zwischen Abstieg und Aufstieg im Sozialstaat*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Luschei, Frank; Trube, Achim, 2000: "Evaluation und Qualitätsmanagement in der Arbeitsmarktpolitik – Einige systematische Vorüberlegungen und praktische Ansätze zur lokalen Umsetzung", *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 33 (3): 533–546.
- Lüsebrink, Karin; Pentzek, Jürgen; Sommer, Rolf, 2001: "Hilfe zur Arbeit – kann sie die Erwartung auf Arbeitsmarktintegration und Unabhängigkeit von der Hilfe zum Lebensunterhalt einlösen? Teil 1", *Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge* 81 (6): 182–187.
- Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein–Westfalen, 2000: *Wege aus der Sozialhilfe – "Hilfe zur Arbeit"*. Materialband.
- Olk, Thomas; Rentzsch, Doris, 1997: "Armutsverläufe – Erste Ergebnisse einer Kohortenanalyse Hallenser Sozialhilfeempfänger(innen)", in: Irene Becker; Richard Hauser (Hg.), *Einkommensverteilung und Armut in Deutschland*. Frankfurt/New York: Campus, 161–184.
- Olk, Thomas; Rentzsch Doris, 2002: "Was kommt nach der Sozialhilfe? Lebenslagen ehemaliger Sozialhilfebezieher in Ostdeutschland", *Zeitschrift für Sozialreform* (im Erscheinen).
- Oschmiansky, Frank; Krull, Silke; Schmid, Günther, 2001: *Faule Arbeitslose? Politische Konjunkturen einer Debatte*, WZB–Arbeitspapier FS I 01–205. Berlin: WZB.
- Priester, Tom; Klein, Peter, 1992: *"Hilfe zur Arbeit". Ein Instrument für kommunale Arbeitsmarktpolitik?* Augsburg: Maro.
- Rabe, Birgitta; Schmid Günther, 2000: "Strategie zur Befähigung: Zur Weiterentwicklung der Arbeitsmarkt- und Rentenpolitik", *WSI Mitteilungen* (5): 305–313.
- Reher, Michael, 2002: *Zur Kooperation von Arbeits- und Sozialämtern. Die Mozart-Modellvorhaben*, Beiträge zu einer gemeinsamen Fachkonferenz des Gesprächskreises Arbeit und Soziales der Friedrich–Ebert–Stiftung und der Bertelsmann Stiftung am 22.01. 2002 in Berlin (<http://fesportal.fes.de/pls/portal30/docs/FOLDER/PRESSE/BE-RICHTE/ARBEITSMARKT.HTML>).

-
- Reissert, Bernd, 1998: "Arbeitslosigkeit, Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfebelastung der Kommunen", in: Heinrich Mäding; Rüdiger Voigt (Hg.), *Kommunalfinanzen im Umbruch*. Opladen: Leske & Budrich, 201–213.
- Rentzsch, Doris; Buhr, Petra, 1996: *Im Osten nichts Neues? Sozialhilfeverläufe in Ost- und Westdeutschland im Vergleich*, Sfb 186 Arbeitspapier Nr. 41. Bremen: Universität Bremen, Sonderforschungsbereich 186.
- Rentzsch, Doris, 2000: *Empirische Ansatzpunkte für eine Langzeitdiagnose des ostdeutschen Armutsverlaufs. Die 9jahres-Längsschnitterhebung der Sozialhilfezugangskohorte 1991 in Halle/Saale*, Arbeitspapier zum DFG-Projekt "Sozialhilfe- und Armutsdynamik in den neuen Bundesländern". Halle/Saale: Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.
- Rudolph, Helmut, 1998: *Risiko von Langzeitarbeitslosigkeit frühzeitig erkennen. Berechnung der Verbleibswahrscheinlichkeit von Arbeitslosen*, IAB-Werkstattbericht Nr. 14.
- Scheele, Detlef; Werding, H.-G. 1997: *Klarheit und Transparenz. Evaluation bei der Hamburger Arbeit*. Hamburg.
- Scheele, Detlef, 2000: "Die 'hamburger arbeit' – Tariflohn statt Sozialhilfe in Hamburg", *Nachrichtendienst des deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge* 80 (11): 386–397.
- Schmid, Achim, 2002: *Wirkungen sozial- und arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen zur Integration von Problemgruppen in den Arbeitsmarkt*, unveröffentlichtes Manuskript. Konstanz: Universität Konstanz.
- Schmid, Günther u.a., 1999: "Zur Effektivität aktiver Arbeitsmarktpolitik. Erfahrungen aus einer integrierten Wirkungs- und Implementationsstudie", *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt und Berufsforschung* 32 (4): 547–563.
- Schmidt, Christoph u.a., 2001: *Perspektiven der Arbeitsmarktpolitik. Internationaler Vergleich und Empfehlungen für Deutschland*. Berlin: Springer.
- Schulte, Bernd; Trenk-Hinterberger, Peter, 1986: *Sozialhilfe. Eine Einführung*. Heidelberg: C.F. Müller.
- Schwarze, Uwe, 2001: "Der aktivierende Sozialstaat. Chancen und Grenzen. Internationale Fachtagung des Senators für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales und der Universität Bremen am 6.9.2001", *ZeS-Report* 6 (2): 23–25.
- Sell, Stefan, 1995: "Sozialhilfe, Arbeitsmarkt und Arbeitsmarktpolitik", *Sozialer Fortschritt* 44 (8–9): 214–220.
- Sell, Stefan, 1999: "Zur Schnittstellenproblematik zwischen Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe. Bestandsaufnahme der Risikoverlagerung und Plädoyer für eine

- funktionsgerechte institutionelle und instrumentelle Modernisierung", *Sozialer Fortschritt* 48 (1–2): 24–33.
- Sinn, Hans–Werner, 2002: "Die Höhle in der Eiger–Nordwand. Eine Anmerkung zum Mainzer Modell und zum Wohlfahrtsstaat an sich", *ifo–Schnelldienst* (2).
- Sopp, Peter, 1994: "Das Ende der Zwei–Drittel–Gesellschaft? Zur Einkommensmobilität in Westdeutschland", in: Michael Zwick (Hg.), *Einmal arm – immer arm? Neue Befunde zur Armut in Deutschland*. Frankfurt/New York: Campus, 47–74.
- Stadt Münster, 1999: *Wirkungs– und Verbleibsanalyse kommunaler Beschäftigungs– und Qualifizierungsförderung der Arbeitsmarkt–Initiative Münster (AIM)*. Münster.
- Statistisches Bundesamt, 2001: Fachserie 13, Reihe 2, Sozialhilfe 1999. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt, 2002a: Fachserie 13, Reihe 2, Sozialhilfe 2000. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt, 2002b: Öffentliche Finanzen – Ausgaben (<http://www.destatis.de/basis/d/fist/fist03.htm>).
- Steindorf, Matthias, 2001: Steuerung der Sozialhilfe. Erfahrungen eines ostdeutschen Kreissozialamtes mit Hilfe zur Arbeit", *Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge* 81 (2):48–52.
- Strasser, Herrmann; Klein, Gabriele; Thomas, Schweer; Bongartz, Thomas; Klaus, Gröhnke, 1996: *Arbeitslos in Duisburg: Evaluation von Modellmaßnahmen zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit*. Duisburg: Sokoop Verlag.
- Tiemann, Friedrich; Markert, Stefanie, 1995: "Wege aus der Sozialhilfe? Eine Evaluationsstudie zum Integrationserfolg ehemals beschäftigter Sozialhilfeempfänger im Jahr 1989", in: Friedrich Tiemann (Hg.), *Bausteine Europas. Soziales Europa. Von der Sozialhilfe in das Erwerbsleben*. Bonn: Dümmler, 51–82.
- Trube, Achim, 1997: *Zur Theorie und Empirie des zweiten Arbeitsmarkts*. Münster, Hamburg, London: Lit Verlag.
- Trube, Achim; Luschei, Frank, 2000: *Entwicklungs– und Vermittlungsassistentz (EVA). Ein Instrument zur Wiedereingliederung Langzeitarbeitsloser*. Abschlussbericht über die Evaluation des Projekts "Entwicklungs– und Vermittlungsassistentz" (EVA) im Auftrag des Instituts für Arbeitsmarkt– und Berufsforschung (IAB), Nürnberg, ZPE–Schriftenreihe Nr. 7. Siegen: ZPE.
- Trube, Achim; Luschei, Frank, 2001: *Longitudinalstudie zur Entwicklungs– und Vermittlungsassistentz (EVA): Teilnehmerverbleib und Nachhaltigkeit von arbeitsmarktlichen Integrationseffekten (EVA II)*. Abschlussbericht über die Langzeituntersuchung zum Verbleib von Teilnehmern des Modellprojekts "Entwicklungs– und Vermittlungsassistentz" (EVA II) im Auftrag des Instituts für Arbeitsmarkt– und Berufsforschung (IAB), Nürnberg, ZPE–Schriftenreihe Nr. 8. Siegen: ZPE.

-
- Trube, Achim; Wohlfahrt, Norbert, 2001: "'Der aktivierende Sozialstaat' – Sozialpolitik zwischen Individualisierung und einer neuen politischen Ökonomie der inneren Sicherheit", *WSI Mitteilungen* 54 (1): 27–35.
- Urban, Manfred, 1999: "Hilfeplanung in der Sozialhilfe – von der Behörde zum Dienstleistungsamt Sozialhilfe", *Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge* 79 (2): 54–58.
- Viering, Jonas, 2002: "Der Kombilohn und des Kanzlers Hoffnung", *Süddeutsche Zeitung*, 5./6. Januar 2002: 6.
- Vobruba, Georg, 2001a: *Die offene Armutsfalle. Lebensbewältigung an der Schnittstelle von Arbeitsmarkt und Sozialstaat*. Leipzig.
- Vobruba, Georg, 2001b: "Und sie arbeiten doch!", *Blätter für deutsche und internationale Politik* (1): 1163–1167.
- Voges, Wolfgang; Rohwer, Götz, 1991: "Zur Dynamik des Sozialhilfebezugs", in: Ulrich Rendtel; Gert Wagner (Hg.), *Lebenslagen im Wandel: Zur Einkommensdynamik in Deutschland seit 1984*, Frankfurt/New York: Campus, 510–531.
- Vollkommer, Dieter, 2000: *Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik. Verbleibsquoten von ABM-Teilnehmern in Eingliederungsbilanzen*, IAB-Werkstattbericht Nr. 5.
- Walker, Robert; Wiseman, Michael, 2001: *Making Welfare Work: UK activation policies under New Labour*, Manuskript. Bremen: Universität Bremen in Zusammenarbeit mit dem Senator für Arbeit, Frauen, Jugend und Soziales.
- Walker, Robert, 2001: "Can Work Work? A preliminary assessment of the 'welfare to work' strategy", in Jens Alber; Jürgen Kohl (Hg.), *Arbeitsmarkt und Wohlfahrtsstaat*. Wiesbaden: Chmielorz.